Vincent VLES

L'aménagement touristique durable du territoire

Université de Pau et des Pays de l'Adour - U.M.R. C.N.R.S.
n° 5603 « Société, Environnement, Territoire » - octobre 2005

Les ouvrages du même auteur disponibles chez les éditeurs :

Les stations touristiques, Paris : Economica, collection *Économie des Services Poche, n° 2,* 1996, 111 p.

Le projet de station touristique, Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux., 1996, 403 p. (C.I.D., 131 boulevard Saint Michel 75005 PARIS - épuisé)

Dictionnaire des concepts et méthodes de l'observation touristique : ouvrage collectif du G.D.R. CNRS « Tourisme : lieux et réseaux », sous la direction de Josette MESPLIER-PINET et Sophie ELIAS : Paris : Observatoire National du Tourisme, 2, rue Linois, 75740 Paris cedex 15, 2000, p. 113-114 et p. 118.

Service public touristique local et aménagement du territoire, Paris : L'Harmattan, collection *Logiques sociales*, 2001, 220 p.

Aménagement touristique : les embarras d'une décentralisation inachevée. Exemple aquitain, Pau: Hégoa n° 23, SET, Unité Mixte de Recherche du CNRS et de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2003, 103 p.

Ce livre est le fruit d'une expérience de terrain comme conseil, expert ou chercheur auprès des collectivités locales, des services de l'Etat français, et comme élu local. Il est aussi l'expression d'un enseignement principalement dispensé depuis 1985 dans les universités de Bordeaux, de Pau et de Paris.

Il s'adresse aussi bien à des étudiants qu'à des praticiens du développement territorial.

Mes remerciements vont à toutes celles et à tous ceux qui m'ont apporté leur soutien dans cette entreprise et plus particulièrement :

- au Conseil régional d'Aquitaine (Direction de l'Aide aux collectivités locales 1983 - 1986, Direction de l'aménagement du territoire 1987 - 2003, Délégation régionale au Plan 1998 – 2000, Direction du tourisme 2001 - 2005, CCRRDT 2000 – 2002, Service Pyrénées 2004 – 2005, Comité régional au tourisme 1988 – 2004) et au Conseil économique et social d'Aquitaine 1997, 2005.
- à la DATAR (2001, 2005), à l'Agence Française d'Ingénierie Touristique (2000), à ODIT France /DEATM Toulouse (1991, 2004), au Ministère délégué au Tourisme (2004 – 2005), au Ministère de l'Ecologie et du développement durable (2004–2006),
- à la Direction régionale des affaires culturelles d'Aquitaine 1995,
- aux Cabinets et services des Conseils généraux de Gironde et des Landes 1997 – 2004,
- à Jean-Pierre Lauwereins, Président d'Extel – pour l'appui permanent de la Société Centrale d'Equipement du Territoire et du groupe Caisse des Dépôts et Consignations,
- aux nombreuses villes et aux communes qui m'ont ouvert leurs archives et confié des missions de montage de projets de développement touristique.

Vincent Vlès

Sommaire

1. Les données chiffrées figurant dans cet ouvrage sont les dernières connues pour la catégorie précisément citée. Les méthodes d'enquêtes, de recensement et l'évolution des observations étant parfois très variables dans le secteur du tourisme, certains chiffres ne peuvent pas être mis à jour à périodicité fixe : les formes des comptages, leur nature qui change selon les organismes commanditaires rendent parfois les comparaisons difficiles. C'est pourquoi certaines données qui figurent ici peuvent dater parfois de quelques années.

Sauf indication contraire, les chiffres correspondent aux publications 2002 ou 2003 (évaluations et décomptes 2001-2002).

2. Les sommes évaluées en francs (portant sur des opérations programmées ou réalisées avant l'an 2000) figurent généralement en francs. Les sommes évaluées sur des opérations engagées ou à réaliser à partir du 1er janvier 2000 figurent la plupart du temps en euros. Lorsque les délais le permettaient, il est apparu utile, cependant, de convertir le maximum de montants d'investissement afin de faciliter les comparaisons.

3. Ce symbole (*) renvoie au lexique en fin d'ouvrage.

Prologue

L’aménagement touristique « durable », une ardente obligation

Dans une recommandation au Conseil des ministres et à la Commission prise en septembre 2005, le Parlement Européen place le développement touristique au cœur des stratégies de développement durable et le définit comme une priorité de tout premier plan pour les politiques publiques territoriales des états européens[1]. Pourtant, avec la globalisation, nombreux sont ceux qui, dans les pays capitalistes des années 90, avaient tourné leur regard vers le marché en pensant qu’il serait dorénavant le grand ordonnateur de tout développement et, désormais, la seule référence de l’intervention publique. C’était faire fi de l’effet de levier que constitue encore pour demain le tourisme durable dans l’aménagement du territoire.

Le développement touristique traditionnel a longtemps fonctionné sur un modèle de croissance extensif lui-même basé sur l’augmentation constante du nombre de visiteurs (indépendamment de la capacité d’accueil des territoires) et la priorité des bénéfices à court terme. Son paradigme a souvent reposé sur une offre banale, consumériste et standardisée, peu liée aux cultures et traditions locales. Les conséquences de cette économie apparaissent vite dans la forte pression qu’elle fait peser sur l’environnement en termes de détériorations et de pertes irrémédiables des qualités paysagères des territoires de destination. En effet, entre les divers modèles qui ont présidé à l’aménagement touristique en Europe même, celui qui a prédominé depuis cinquante ans en Italie, en Espagne et en France est un tourisme de masse basé sur une offre standardisée de produits touristiques qui ont permis de gérer la demande d’un nombre élevé de touristes. Ce tourisme de masse a généré une croissance économique très forte sans prendre toujours bien en considération ni l’usage rationnel du territoire ni la conservation des systèmes naturels. En face de ce modèle touristique sans contrôle, une revendication s’est peu à peu faite jour au sein des sociétés exigeant un tourisme « soutenable » qui

---

[1] Résolution du Parlement européen sur le tourisme et le développement (2004/2212(INI)), textes adoptés par le Parlement Jeudi 8 septembre 2005 - Strasbourg, Edition provisoire publiée le 23 septembre 2005.

rende le développement de l'activité compatible avec le respect de la préservation des espaces naturels, des cultures et des sociétés.

Les sociétés modernes ont pris lentement conscience que la dépendance d'un territoire vis-à-vis du seul marché touristique, sans politiques publiques qui permettraient de le contrôler et de l'encadrer, reproduit sans coup férir les avatars propres à une économie de consommation avec son lot de gaspillages et d'atteintes irréversibles sur l'environnement social, culturel et naturel. Ce que souhaitent dorénavant les sociétés locales, c'est un contrôle par les citoyens du développement de leur territoire par le biais de politiques publiques participatives. Ce mouvement touche au premier chef la définition des politiques de loisirs : la pratique et l'usage des espaces géographiques, revendiqués par les sociétés et de plus en plus de touristes, s'insèrent dans l'approfondissement de la démocratie et de ses institutions.. Depuis 1946, en France comme en Europe, l'histoire récente des politiques publiques renforce l'idée selon laquelle seule l'insertion du tourisme dans un projet local et maîtrisé dans le temps en rend les contraintes acceptables : non seulement d'un point de vue environnemental mais également « durable ». La revendication forte de sa gestion démocratique fonde le nouveau paradigme de l'aménagement touristique.

L'essentiel aujourd'hui n'est plus seulement, comme dans les années 1970 - 1990, de suivre et satisfaire la demande en programmant localement une offre d'hébergements ou de produits standardisés, mais de maîtriser de cette demande. Pendant un siècle, l'espace et l'énergie étaient en abondance et bon marché. De nos jours, les sociétés sont tenues de mettre en place des modes de consommation plus efficaces non seulement à cause d'une pénurie de ressources, mais en raison de contraintes socio environnementales plus larges : bruit, pollution, appauvrissement des liens sociaux, perte des particularités et des identités culturelles. Les aménageurs touristiques sont appelés à participer et plus encore sans doute à anticiper les changements des comportements des producteurs et des consommateurs pour maintenir les grands équilibres qui fondent la démocratie.

L'idée d'une pratique touristique plus économe de son espace et de son énergie et qui transformerait ainsi notre conception de la croissance économique fait peu à peu son chemin.

Cet ouvrage a pour ambition de montrer comment la nécessité du recours à l'aménagement touristique durable du territoire est une idée apparue dès les années 1975. Elle s'imposera ensuite sensiblement et de manière continue en France pour se concrétiser actuellement dans les modes de production de

l'équipement et de l'urbanisme touristiques ainsi que dans les formes de sa gestion par l'État, les collectivités locales et les sociétés locales.

Introduction

Objet et méthode

Cet ouvrage est un peu particulier. Il reprend partiellement certains thèmes et conclusions publiés il y a dix ans dans ce qui fut la seconde partie du « projet de station touristique »[2] : c'est donc en partie la réédition entièrement actualisée, refondue, restructurée et augmentée d'une publication qui a participé à la réflexion scientifique et technique relative à l'aménagement touristique local[3]. L'occasion est ici donnée de légitimer et de promouvoir à nouveau la connaissance des politiques publiques d'aménagement et de développement touristique local auprès de ceux qui désirent les connaître mieux, de ceux qui les utilisent, de ceux qui en définissent la portée et la nature. À la suite de la deuxième vague de cette « décentralisation » d'août 2004, très controversée en ce qui concerne le tourisme, il importait de refonder entièrement la présentation et le contenu du discours sur les politiques publiques d'aménagement touristique en l'enrichissant des apports de nombreux débats, d'avancées notoires des pratiques sur le terrain et de l'évolution des politiques en cours. En les articulant et en les synthétisant, cet ouvrage reprend donc les conclusions d'une série d'articles publiés par l'auteur ces dernières années sur l'évolution de l'urbanisme touristique sur le littoral, la restructuration des domaines skiables et l'adaptation du fait touristique à l'environnement montagnard, la mise en scène de la ville touristique et les pratiques décentralisées de son aménagement[4].

---

[2] V. Vles, *Le projet de station touristique*, Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux., 1996, 403 p, ISBN 2-86781-184-8, (C.I.D., 131, boulevard Saint Michel 75005 PARIS)

[3] P. Merlin, *Tourisme et aménagement touristique, des objectifs inconciliables ?*, Paris : La Documentation française, col. Les Etudes de la Documentation Française, 2001, 216 p.

[4] V. Vles et al., « À propos de la tourismologie, la science par autoproclamation », *Espaces*, n° 178, Paris : Editions ETE - G.D.R. CNRS n° 503-, 2001, p. 16 à 19. ; « Autour de l'image de la cité : urbanisme et production touristique », Communication aux *XXVIIIèmes Journées de Géographie du Tourisme et des Loisirs de Lyon*, 9 – 10 – 11 mai 2001, 13 p. ; V. Vles et A. Escadafal, *L'apport des stations et territoires touristiques au développement local*, rapport d'étude, Paris : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale – Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, 2000, 50 p. ; *Service public touristique local et aménagement du territoire,* Paris : L'Harmattan, collection Logiques sociales, 2001, 220 p, *Aménagement touristique : les embarras d'une décentralisation inachevée. Exemple aquitain*, Pau: Hégoa n° 23, SET, Unité Mixte de Recherche du CNRS et de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2003, p, ISBN 0937-9366 ; *Espaces publics et mise en scène*

On essaie ici de comprendre, d'utiliser et de s'insérer dans les politiques et les techniques de management touristique local pour y déceler ce qui a changé dans les modes opératoires, comment sont apparues les différentes formes de la prise en compte de la « durabilité ». L'ouvrage revêt, pour cela, une forme un peu particulière : à la fois descriptif, historique et analytique, ce n'est ni un manuel (qui ne serait qu'une compilation ordonnée d'informations objectives), ni un ouvrage de recherche fondamentale (avec exposé et démonstration d'une hypothèse d'explication d'un phénomène isolé). Descriptif, il dresse un tableau aussi riche que possible des politiques publiques touristiques locales des territoires français et européens, de leurs effets dans leur contexte mondial et de leurs évolutions. Historique, il contient des renseignements sur la genèse de ces politiques et des organismes qui les ont conduits, objet de culture en soi bien évidemment, mais surtout instrument de connaissance pour celles d'aujourd'hui ou de demain. Analytique, le propos n'est pas seulement d'en dresser un état des lieux définitif, mais bien également de tenter l'évaluation des pratiques de « durabilité » sur le terrain. Il ne pouvait être question de renoncer à l'un de ces objectifs pour en privilégier un autre. Le propos de cet ouvrage lie en permanence des savoirs théoriques ou parfois à tendance encyclopédique à des exemples, des études de cas concrets. À ce titre, ils sont très circonscrits dans le temps et dans l'espace : qu'il s'agisse de l'exemplarité de politiques locales d'équipement et d'hébergement touristiques, des méthodes de management territorial du tourisme, des évolutions des couples produits/clients en station ou équipement touristique, de la gestion des grands sites, des clubs d'investisseurs, des schémas directeurs d'aménagement touristique, des connaissances des partenaires, des actions sur la qualité de service…

L'ensemble de l'essai repose entièrement sur l'analyse des méthodes de l'aménagement et du management touristique local dans leurs dimensions d'anticipation, d'implantation négociée et de médiation. Lorsque les espaces sont différenciés (la ville littorale, la ville montagnarde, la ville à la campagne...), après un exposé de cadrage économique général portant sur la consommation

---

de la ville touristique, Rapport intermédiaire, UPPA-Laboratoire SET UMR 5603 et Ministère de l'Equipement - Direction du tourisme, juillet 2004, 188 p. ;

touristique qui vise à marquer les continuités ou les différences économiques, chaque thème d'intervention fait l'objet d'une analyse diachronique des modes d'intervention publique et d'une tentative d'évaluation de leurs résultats.

Le premier chapitre interroge longuement l'évolution des doctrines et les méthodes générales de la prospective touristique territoriale. Les chapitres suivants fournissent des applications sur des cas concrets de modes de gestion des politiques touristiques dans leur environnement spatial et institutionnel. Car il n'y a pas de pensée hypothético-déductive sans exemples. En raison du foisonnement des expériences locales, ceux-ci ne sauraient, toutefois, prétendre à l'exhaustivité. L'ouvrage n'est donc pas une compilation désordonnée d'études de cas. Son rôle est double : il consiste à retenir et à classer les expériences les plus fréquentes, sans la connaissance desquelles il serait impossible de comprendre la réalité de ces politiques publiques locales, et à présenter celles qui sont révélatrices d'échecs ou de réussites.

Dans l'exposé de ces exemples, on se réfère à des équipes d'étude dirigées en laboratoire de recherche universitaire et qui ont souvent travaillé en groupes pluridisciplinaires. Leurs travaux couvrent des exercices souvent délicats de planification et de management sur une station ou une ville. C'est pourquoi une partie des ouvrages de référence figurant en bibliographie concerne des études de cas concrets qu'on ne trouve pas en librairie mais seulement dans les services de prêt inter-bibliothèques des universités.

L'analyse des expérimentations que constituent ces études va de l'exposé de la commande d'un programme (de tourisme durable) au projet de management. L'ouvrage propose : d'en resituer le contexte institutionnel, d'en définir les enjeux, d'identifier les stratégies possibles des acteurs, d'évaluer l'avant-projet sommaire (pré-programme) enfin d'en étudier les phases opérationnelles de sa conduite sur le terrain (échéancier, maîtrise d'ouvrage, coûts et financements).

En résumé, l'ensemble des analyses porte davantage sur les faits de terrain que sur les discours et les représentations.

Aménagement touristique

Les collectivités locales mettent en œuvre, depuis 1990, des politiques touristiques renouvelées, conformes à la mission de développement économique que leur donne le Code général des collectivités territoriales. Le Conseil d'État,

dans une décision prise en 1985, a considéré que cette mission était une mission de service public[5]. La grande variété des opérations d'équipement et les expériences nouvelles de gestion développées par ce service public confortent les modèles d'un aménagement du territoire transformé par les pouvoirs locaux. Lequel a cessé d'être uniquement fondé sur l'utilité économique et le zonage fonctionnaliste. Les opérations et les missions locales révèlent une intervention spatiale diversifiée, plus soucieuse des volontés et des possibilités locales, dans un schéma où les collectivités ne copient plus un modèle de développement mais tentent de s'adapter à une économie soutenable.

Voici posés les cadres du propos : on y analyse le rôle des territoires touristiques dans l'économie, leur production immobilière, les politiques d'aménagement durable qui encadrent leur développement et leurs modes de gestion. On y examine les conditions du développement touristique du territoire sous l'angle de la maîtrise institutionnelle des politiques touristiques d'urbanisme. On y présente les nouveaux modèles de fonctionnement du service public touristique local, fondés sur les principes de liberté d'entreprendre des collectivités locales, d'égalité et de différence dans la question de l'équité territoriale. Et ce, tout en maintenant la mixité des interventions publiques et privées propres à ce secteur : on y interroge des politiques de management qui fondent l'action publique sous des modalités souvent pour le moins originales.

Le lieu touristique, qui est une destination pour les voyageurs, tire son originalité économique du processus inversé qui lie la consommation touristique au déplacement des consommateurs vers le produit à consommer. Ce phénomène de délocalisation a le grand avantage de permettre, par la mesure des flux de clients, l'évaluation de la consommation mais également celle des processus de relocalisation qui concernent la production des équipements d'accueil. On aurait tort cependant de réduire l'analyse des destinations à la perception de sommes d'argent se déplaçant dans l'espace. La réduction de la connaissance des flux à celui de la connaissance des pouvoirs d'achat, des investissements, des gisements économiques est lourde de signification : cette forme de mépris (Urbain, 1991 : 47) dévalorise le touriste en ne le reconnaissant pas en tant qu'homme. À terme, elle dévalorise donc également ce même produit, le banalise et, ce faisant, provoque en station des références et des comportements anti-touristes. Si l'estimation économique légitime l'action du planificateur, la sous-estimation

---

[5] L'ensemble des bases juridiques de cette mission d'intervention publique est analysé dans : Vincent Vlès, *Service public touristique local et aménagement du territoire*, Paris : L'Harmattan, collection Logiques sociales, 2001, 220 p

culturelle du tourisme peut déterminer sa sous-estimation économique. Le travail sur la satisfaction du visiteur en tant "qu'être culturel" est indissolublement lié à la valorisation à long terme de la station. La différence fondamentale entre le touriste et la vache à lait est que le touriste est Homme : au fil des années, « *l'homo touristicus* », exigeant, a acquis une autonomie de décision qui embarrasse déjà (et embarrassera sans cesse davantage) les professionnels de la commercialisation du produit touristique. Les tenants de l'optique "produit" le savent pourtant bien : on n'attire pas le touriste en station comme on écoule des paquets de lessive en supermarché. La différence entre ces deux "objets" qui justifie leur mise en vente est essentielle et réside entièrement dans leur contenu : le produit touristique témoigne de l'insertion dans la vie sociale et culturelle et réfère à l'épanouissement de l'individu ; c'est un service d'enrichissement de l'être humain. Le paquet de lessive est d'essence purement utilitaire et matériel : il agit sur le paraître.

Ces raisons, qui paraissent essentielles, fondent la présentation qui suit de la station comme destination(*). On y place l'analyse économique à ce qu'elle doit rester à nos yeux : un moyen contrôlé, non une fin.

Le terme de station(*). est très souvent employé pour désigner la seule urbanisation touristique des bords de plage ou de haute montagne. Cette réduction est étymologiquement erronée : le mot station vient du verbe latin *stare* ; *statio* = je m'arrête, je reste. Gérer une destination, c'est seulement y faire venir les touristes, alors que gérer une station, c'est aussi les faire rester au moins pour une nuitée, au mieux pour un séjour. Petite ou grande, la ville touristique qui accueille des voyageurs pour des arrêts de courte ou de longue durée est donc une station. En termes économiques, le territoire touristique est un système spatial de production et de distribution de biens et services de loisirs : unité géographique, économique et sociale. Organisée d'hébergements et d'équipements, elle offre un ensemble de prestations généralement diversifiées, elle est gérée comme une ville mais aussi comme un pôle de vente de services regroupant des entreprises variées. La commune est juridiquement fondée à se déclarer responsable de leur coordination et de la promotion du site. Cependant, la station n'étant pas une structure de droit privé, la municipalité n'a pas autorité sur les opérateurs économiques et acteurs sociaux locaux. Du point de vue social et culturel, la ville touristique offre des activités de loisirs fondées sur la mise en valeur de ressources naturelles (rivages de mer, montagne, eaux thermales, espaces agro-sylvo-pastoraux, patrimoines

culturels), ou sur l'enrichissement personnel (de l'esprit, du corps). Elle permet à des populations différentes de se rencontrer, de se connaître. En termes d'aménagement du territoire et de planification économique et sociale, c'est au niveau de la ville qu'est effectivement organisé le tourisme et qu'il produit une valeur ajoutée. Ce tourisme contribue à polariser l'urbanisation et créer de la richesse économique. Seules les villes ou les agglomérations, quelle qu'en soit la taille, offrent les fonctions de service et de commandement nécessaires à la pratique de l'activité touristique. Elles rythment la répartition de la consommation touristique en pôles aux formes, à la nature et au fonctionnement différents.

Aujourd'hui l'aménagement et l'urbanisme ne sont plus dans l'ignorance de ce secteur d'activité mais plutôt volontiers dans sa reconnaissance. En conséquence, il importait de faire un point complet sur les recherches et les pratiques récentes dans un secteur d'avenir de l'aménagement touristique qui lui a longtemps tourné le dos : le tourisme urbain et sa gestion publique. L'oxymore produit par les deux termes « tourisme » et « ville » disparaît peu à peu pour l'urbaniste. Faire du tourisme, ce n'est plus fuir la ville ! Intégrer les problématiques du tourisme durable dans la gestion urbanistique de la ville devient peu à peu envisageable. Le tourisme apporte ici un éclairage nouveau à des disciplines déjà installées : comment, par l'image qu'il permet de délivrer d'un lieu, pose-t-il des problèmes nouveaux (de mise en scène des espaces publics, par exemple) que l'urbanisme ne se posait pas ? La ville (la station, le village, le site) est de plus en plus perçue, conçue, comme une scène touristique. Les interrogations sur sa mise en forme sont nombreuses. Cette perspective est d'autant plus importante qu'elle traverse tous les milieux (la ville internationale, la station balnéaire, la station d'alpinisme et de sports d'hiver, le village de caractère ou la station verte de vacances) et interpelle des disciplines variées : urbanisme, sociologie, anthropologie, géographie, économie, gestion, histoire de l'art, architecture, management public...

Si le tourisme urbain est l'une des formes les plus anciennes de l'activité touristique, la ville n'est vraiment prise en considération par les politiques publiques d'aménagement touristique que depuis le milieu des années 90, à quelques cas près, d'ailleurs limités aux capitales. Aujourd'hui, le tourisme apparaît comme un véritable enjeu pour les cités petites ou grandes tant du point de vue économique que par la production d'une image valorisante susceptible d'accroître leur attractivité. En France, les villes génèrent désormais la plus forte consommation touristique, estimée à 23,6 milliards d'euros, dont 60 % proviennent des touristes étrangers. Le tourisme urbain représente 25 % des nuitées totales, 30 % des séjours effectués par les Français eux-mêmes (soit la deuxième place dans le

choix de la destination de vacances, devant la mer et la montagne) et 40 % des séjours effectués par les étrangers (Direction du Tourisme, 2003).

Cette activité est loin d'être anecdotique car en termes de chiffre d'affaires, le tourisme représente la première activité économique mondiale. Dans l'Union européenne, ce secteur emploie directement 9 millions de personnes et participe à hauteur de 5,5 % du P.I.B. européen. Les régions du Sud sont particulièrement concernées (plus de 10 % pour la Toscane, l'Andalousie, 8 % pour l'Aquitaine, l'Aragon). L'Europe compte 12 des 40 premières destinations de vacances dans le monde. La majorité des Européens restent dans leur pays d'origine ou se rendent dans un autre pays européen pour y passer leurs vacances. Plus de 90 % des Européens fixent leurs séjours dans des villes, que ce soient des centres urbains montagnards, des stations littorales (63 % des Européens portent leur préférence sur les plages bordant la Méditerranée), des sites patrimoniaux du continent, des stations nouvelles, anciennes, des « villages verts » ou des europoles.

L'importance du tourisme pour les cités et les territoires est aujourd'hui indiscutable.

Les nouvelles politiques locales le montrent à trois niveaux :

- La mise en place de stratégies de développement du tourisme par les collectivités locales urbaines (qui n'existaient, avant les années 1990, que dans les très grandes destinations internationales) et la recherche de l'efficacité de leur système municipal ou intercommunal de gestion touristique,
- Le développement du tourisme comme une stratégie pour définir un modèle de territoire du présent et du futur, dans une dialectique renouvelée des processus de production et de consommation des services et dans une recherche différente du sens donné aux espaces urbanisés : espaces de production, espaces de consommation, scènes symboliques et de représentation, espaces de pratiques ludiques pour les habitants permanents,
- Le tourisme comme moyen pour renforcer la fonction internationale et les avantages concurrentiels de la cité sur la scène mondiale.

La ville touristique, la station est donc avant tout une collectivité territoriale organisée autour d'hébergements, d'équipements et de services marchands. Elle concentre un volume de lits hôteliers, para-hôteliers et non banalisés important et offre un ensemble de prestations ludiques ou de découverte toujours plus

diversifiées. Gérée par une collectivité locale (commune, communauté de communes ou d'agglomération), la cité est aujourd'hui appréhendée et dirigée comme une station touristique dont on cherche à rapprocher les activités, c'est-à-dire comme une unité de production et de consommation de loisirs constituée de sites multiples, souvent indépendants à l'origine mais qui le sont de moins en moins. Il est rare, cependant, que l'ensemble des services ou équipements touristiques urbains soient gérés par un seul prestataire et encore plus rare qu'ils le soient par la seule collectivité locale. Dans ce cas, et dans ce cas seulement, on peut faire l'analogie en Europe avec la « station intégrée » américaine ou des destinations tropicales artificielles, le « *resort* ».

Destination complexe, difficile à cerner et plus encore à gérer, le territoire touristique est multiforme et regroupe des pratiques (tourisme d'agrément, de vacances, d'affaires, de passage) et des durées de séjours qui varient fortement. L'articulation du marketing et de l'aménagement (le *tourism planning* des anglo-saxons) dans ce système territorial combine production et distribution de biens et services marchands. Cette intervention relève d'organismes touristiques locaux au statut et aux compétences aujourd'hui totalement clarifiés (enfin presque…) qui mettent en œuvre les politiques publiques locales de développement touristique dans un cadre juridique, fiscal et technique codifié. Le management des services touristiques locaux fait appel à des savoir-faire précis et spécialisés, notamment dans l'exercice des fonctions de commandement, de coordination, de prospective et de développement territorial. La charge d'assurer, en partie ou en totalité, des missions touristiques fondamentales revient aux collectivités dans la quasi-totalité des pays démocratiques : accueil et information de la clientèle, réservations centralisées et partagées, promotion et communication publicitaire, relations publiques, animation générale des loisirs, appui technique ou commercial auprès des entreprises et des hôtels, exploitation de services d'équipements de loisir et forfaits produits/hébergements, fabrication et commercialisation de produits touristiques à l'échelon du bassin touristique, aménagement des espaces publics, construction et vente de biens immobiliers, recherche d'investisseurs, d'aménageurs, d'exploitants ou de prestataires spécialisés.

Or ces missions ne relèvent pas de la seule sphère publique : afin de faire bénéficier pleinement leur entreprise des avantages des réseaux économiques dans lesquels ils insèrent leur activité, les hôteliers, restaurateurs mais également tous les services liés à l'organisation et au déroulement des séjours (transports, commerces, gestionnaires d'événements, de congrès, d'équipements ludiques, de salles de spectacle, agences immobilières) participent à la réflexion sur les

missions et les méthodes de travail des organismes publics ou parapublics de conception des politiques d'aménagement et de développement touristique.

Ces mouvements de fond qui traversent la gestion de la cité sont suffisamment puissants et nouveaux pour qu'on s'attarde sur leurs tenants, enjeux et aboutissants.

Tourisme durable et gestion intégrée du territoire[6]

Les chercheurs s'accordent à dire que le concept de « développement durable », de nature polysémique, est encore extrêmement controversé. Certains y voient un oxymore, forme linguistique qui concilie les contraires et qui relève donc d'abord du discours diplomatique (Rist, 1996 : 315). Pour ceux-ci, le développement durable serait une « *opération de camouflage [qui] apaise les craintes provoquées par les effets de la croissance économique pour empêcher sa radicale remise en cause* » (id. : 316). Les approches critiques du concept ne manquent pas (Blot, 2005 : 129-146). Cependant, la montée en puissance de la question des limites des ressources naturelles, des problèmes sociaux, économiques et culturels dans la notion de développement a progressivement poussé les gouvernements vers l'objectif d'un « *développement socio-économique équitable respectueux de l'environnement* » (Sachs, 1997 : 16).

Le concept de « tourisme durable », dans son mode d'approche globale (environnementale, économique, sociale et éthique) apparaît au sein de ce courant de pensée et a trouvé un écho et des applications opérationnelles de plus en plus réelles dans les politiques publiques nationales puis régionales depuis une huitaine d'années. Issu du rapport *Bruntland* (1988), qui décrit le développement durable comme « *un processus de changement par lequel l'exploitation des ressources, l'orientation des investissements, les changements techniques et institutionnels se trouvent en harmonie et renforcent le potentiel actuel et futur de satisfaction des besoins des hommes* », le tourisme durable marque la priorité donnée dorénavant à des problématiques plus globales que sectorielles (Hunter, 1997 ; Céron Dubois, 2002 : 11). Il s'agit, sur le long terme, de conjuguer les dimensions sociales, économiques et environnementales avec le tourisme, qui, lorsqu'il n'est pas

---

[6] VLES (V), CLARIMONT (S),*Tourisme durable et intercommunalité dans le massif pyrénéen. Analyse comparée transfrontalière*, rapport intermédiaire, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable – Laboratoire SET UMR 5603 CNRS-Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2005, 211 p.

maîtrisé, devient facteur de dégradation des milieux naturels et de désorganisation des sociétés.

L'essor paradigmatique du référentiel « tourisme durable » est rapide et récent. En 1992, l'Agenda 21 ne mentionne le tourisme que très brièvement : aucun chapitre n'est spécifiquement consacré au tourisme (alors que l'agriculture, l'industrie, les services et même l'eau font l'objet, chacun, d'un important chapitre). Pourtant, une première interrogation porte sur son impact sur la consommation d'énergie, la pollution atmosphérique et sa contribution à l'effet de serre (WTTC, 1997). La croissance continue des transports et des mobilités touristiques contribue largement aux émissions de gaz. De plus, les déplacements liés aux loisirs sont devenus un des principaux facteurs de conflits entre développement durable et développement touristique : effet de serre, énergie, pollution de l'air, bruit, morcellement des habitats, coûts sociaux des déplacements remettent en question l'organisation traditionnelle de l'aménagement touristique. D'autres problèmes, plus localisés, comme l'artificialisation des milieux fragiles en montagne, la consommation d'eau, l'appauvrissement de la biodiversité sont l'objet d'une attention nouvelle de la société. De manière plus systématique, depuis 5 ans les impacts du tourisme sur les pollutions, l'érosion, la flore et la faune, la consommation des ressources naturelles, l'urbanisme et l'architecture, les paysages ont alimenté le discours sur le tourisme durable (Fullana, Ayuso, 2001 : 26).

Le thème de la durabilité du tourisme a été enfin largement débattu en 1995 à la Conférence de Lanzarote. Réunie pour débattre des moyens de contrôle du tourisme balnéaire dans les îles (notamment Canaries et Baléares), cette dernière déboucha sur l'adoption d'une Charte du tourisme durable. Elle a ensuite inspiré la mise en place d'une Charte européenne du tourisme durable dans les espaces protégés (1999) elle-même élaborée par un groupe mixte composé de représentants des organismes de gestion des espaces protégés européens, du tourisme et de leurs divers partenaires. La Fédération EUROPARC est à l'origine de l'initiative.

La Charte européenne renvoie aux trois dimensions utilisées pour définir le développement durable :

- Environnementale : préservation des ressources naturelles en vue de leur transmission aux générations futures (solidarité intergénérationnelle) ;
- Économique : un développement viable à long terme ;

- Sociale : équité et participation des populations.

Les principes du tourisme durable y sont définis comme «*la forme de développement, aménagement ou activité touristique qui respecte et préserve à long terme les ressources naturelles, culturelles et sociales, et contribue de manière positive et équitable au développement économique et à l'épanouissement des individus qui vivent, travaillent ou séjournent dans les espaces protégés* » (p. 3). Les objectifs affichés dans la Charte sont donc dorénavant de « *répondre aux attentes de nouvelles clientèles européennes en redonnant du sens au voyage : celui de prendre le temps de découvrir et de rencontrer d'autres gens, d'autres lieux, de s'enrichir de cette rencontre en donnant un peu de soi* ».

Cependant, ni le concept de « tourisme durable » ni sa mise en application n'ont été jusqu'ici clairement définis, ce qui place les acteurs et opérateurs locaux dans une grande méfiance vis-à-vis de ce terme. D'autant que le tourisme durable n'est pas seulement une adaptation du discours sur le développement durable. Le concept renvoie à des problématiques spécifiques, nouvelles et très précises posées à la société dans le domaine particulier des loisirs et de l'aménagement touristique tels qu'ils ont été conçus pendant les « trente glorieuses ». Les questionnements actuels de la société concernant le tourisme sont devenus très précis et restent souvent encore sans réponse. Par exemple, on ne peut plus réduire l'évaluation du tourisme à une dialectique économie - environnement, mais on doit le replacer au centre d'une problématique de territoire : Que rapporte le tourisme ? À qui ? Comment est-il vécu et accepté par la société locale ? Pose-t-il des problèmes d'environnement social, économique, écologique locaux? Au-delà du territoire, comment le tourisme participe-t-il à l'équilibre global des sociétés ? Le territoire concerné contribue-t-il à la cohésion de la société en accueillant le temps des vacances des publics variés ? Le tourisme rentre-t-il par exemple en concurrence pour l'usage de l'eau avec des activités situées dans le même bassin versant ? A-t-il des effets sur les équilibres naturels ou humains au-delà du territoire de destination ? ...

L'ensemble de ces questions renvoie à la nécessaire coordination des projets et programmes qui ne traitent pas seulement du tourisme en tant que branche économique créatrice d'emplois et de services. Parce qu'il fait intervenir ou se greffe sur tous les autres secteurs d'activité (transports, environnement, agriculture, ressources en eau, paysages, hébergement, habitat et urbanisme, ramassage et traitement des déchets, etc.), le tourisme durable suppose que les opérateurs dépassent dorénavant la simple procédure d'aménagement ou le très

classique plan d'action « marketing de produits de séjours » : il requiert la mise en œuvre d'une démarche intégrée dans la définition et la conduite des projets.

Qu'implique la *gestion intégrée* du tourisme ? Dans le rapport pour une redéfinition de la politique française du littoral, publié par la DATAR en septembre 2004, la gestion intégrée occupe une place de choix. C'est « *une nouvelle façon d'agir* » (DATAR, 2004 : 129) qui se décline à différents niveaux :

- Au niveau politique, avec le dépassement des politiques sectorielles partielles nombreuses sur l'espace littoral ou montagnard (politiques de l'eau, de prévention des risques, agricole, touristique, de transport) ;
- Au niveau territorial avec l'établissement d'une meilleure hiérarchisation des objectifs et des instruments de l'aménagement du territoire, de l'échelon européen à l'échelon local. Ce qui suppose de dépasser l'empilement d'outils et de procédures ;
- Au niveau spatial avec une prise en compte de l'espace touristique ne pouvant être réduit aux territoires des stations et à leurs prolongements immédiats.

Le tourisme durable fait référence à cette vision systémique entre interactions constantes et rend vaine toute tentative de *« regarder séparément chaque côté de l'interface* » (DATAR, 2004 : 130). Il implique concrètement une triple intégration : sectorielle, verticale (« *l'intégration verticale des outils d'aménagement du territoire* ») et spatiale (stations – vallées). Il rejette, dans les projets d'aménagement, la « *juxtaposition ou superposition de solutions partielles* » (id :129).

Loin d'être un « *écran de fumée destiné à masquer l'acuité de la crise environnementale en la diluant dans l'économique et le social* » (Moissec & al., 2004 : 87), le tourisme durable s'inscrit donc dans un contexte idéologique nouveau que Marcel Jollivet qualifie « *d'humanisme moderne »* (2001 : 9).

L'aménagement touristique durable est considéré ici comme un objet révélateur des interrelations sociales : il suppose une approche interdisciplinaire, indispensable à l'appréhension des problèmes posés dans ce contexte.

1. Objet et méthodes des politiques d'aménagement touristique

Les politiques publiques d'organisation de l'aménagement touristique sont récentes ; les élus leur confèrent généralement une importance bien moindre qu'à d'autres secteurs de l'aménagement (aux politiques des transports, du logement, des services collectifs, du développement économique). La compréhension de l'importance de ce secteur d'activité dans l'économie mondiale relève d'une lente prise de conscience depuis les années 1990 : le tourisme n'est affiché comme la première activité mondiale de services que depuis 1994. Or, même s'il domine nettement en France le secteur de l'agro-alimentaire, que ce soit en termes d'emploi, de produit intérieur brut ou d'excédent dans la balance des paiements, son image reste floue et peu valorisante.

Ces politiques sont également récentes parce que les lois qui les encadrent ont été promulguées seulement lors de la dernière décennie et que la décentralisation de ce secteur n'était pas encore achevée en 2004. Les premières lois relatives à l'organisation régionale du tourisme datent de 1987[7]. La première tentative de répartition des compétences dans le domaine du tourisme date de la loi du 23 décembre 1992[8], qui porte et donne à la commune la compétence de l'urbanisme touristique et l'organisation de cette activité. Insuffisante, elle a dû être complétée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, puis par la loi de décentralisation d'août 2004.

[7] Loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme, Journal Officiel de la république Française, 13 janvier 1987, page 454.

[8] Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992, dite « Loi Mouly », portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, Journal Officiel de la république Française,24 décembre 1992 page 17657.

11. Doctrines de l'aménagement touristique

Les collectivités locales ont pleinement investi le tourisme comme nouveau champ d'intervention économique et d'aménagement ou d'urbanisme ouvert par la loi. L'enjeu politique paraît aujourd'hui évident compte tenu de l'interaction du tourisme avec le développement durable et l'aménagement du territoire[9]. Cependant, pour entreprendre cette démarche, les collectivités territoriales ont dû libérer leur politique d'aménagement de la seule fonction d'organisation de l'espace que l'État avait donné pendant les décennies précédentes à l'aménagement touristique. En effet, le concept d'aménagement touristique en Europe occidentale a fortement évolué depuis 40 ans. L'influence conjuguée de l'économie néo-libérale et des décentralisations ou des régionalisations (Espagne, Italie, France...) a conféré aux pouvoirs locaux un statut nouveau et produit une fragmentation de l'action publique (GAUDIN, 1999).

La diversification actuelle des modes de gouvernement est née de l'émergence de politiques procédurales qui opèrent par contractualisation du financement des projets et des opérations.

1. Politique contractuelle et démocratie de proximité

Le modèle européen et surtout français d'action publique a été très longtemps prescriptif, centralisateur et très peu pluraliste (Billé, Mermet, 2003). Ce n'est que très récemment et très progressivement que le mode d'intervention des pouvoirs publics est davantage négocié à l'échelle des territoires, des acteurs et des populations locales. Par la politique du contrat, qui a placé depuis 1974 les collectivités locales sur un même pied d'égalité que l'État - Nation, le centralisme a cessé de représenter seul l'intérêt général. La gestion du « bien commun » et du « service public » locaux est peu à peu revendiquée par les collectivités locales. Le contrat initie dans un premier temps la décentralisation française (1981) ou

[9] F. Gerbaux, « Le développement touristique local entre régulations sectorielles et gestion territoriale », *Le tourisme, facteur de développement local*, Presses Universitaires de Grenoble, col. Débats, 1999, p. 71 à 87.

espagnole (1985) qui met en place des dispositifs de délibération en vue de la formulation d'accords collectifs autour de projets locaux. Cette diffusion de modèles délibératifs nouveaux s'effectue progressivement en France, en Espagne alors que les pays nord européens (ou l'Italie, pour des raisons historiques qui tiennent à la construction de l'unité du pays et au refus du modèle mussolinien) l'expérimentent depuis plus longtemps.

L'intervention touristique marque particulièrement bien ce glissement progressif, dans les trente dernières années, d'une démarche d'aménagement « descendante » (*top-down*), conçue autour d'une conception d'organisation spatiale du territoire national, de son zonage fonctionnaliste à celle de la prise en compte de revendications ou d'initiatives (souvent dans le cadre des contrats de Plan, de pays d'accueil, de pôles de séjours) « ascendantes ». Cette démarche nouvelle de type « *bottom-up* » (GAUDIN, 1999 : 236) met fin à l'aménagement touristique planifié par l'État qui se positionnait au nom des rééquilibrages de l'espace national et promeut les territoires dans leur pluralité et leur diversité. Pris dans le tourbillon de cette thématique « des territoires », le paradigme de l'aménagement touristique comme revendication locale prend de l'ampleur et domine totalement aujourd'hui les politiques publiques. Il repose désormais sur une conception de développement économique, social et culturel dans le respect des équilibres et des volontés locales : même si le terme est encore peu employé, il est fondé sur un développement qui se veut durable.

La participation du public devient peu à peu un des principes de l'action publique qui s'impose aux principes de l'action publique d'aménagement touristique. Cette préoccupation, inscrite dans la loi française sur la démocratie de proximité du 25 juin 2001, s'efforce de répondre à l'attente, sans cesse exprimée par les acteurs locaux depuis les années 1968 -1975, d'une transformation des processus de décision dans le sens d'une plus large concertation. À l'interface de l'économie et de l'environnement, le tourisme n'échappe pas à ce mouvement, il en est même souvent un des symboles affichés.

Dans cette perspective générale de co-production de l'aménagement, les approches des politiques publiques ont permis de mettre l'accent sur les interdépendances directes ou indirectes entre des logiques d'acteurs fort différentes et sur le fait que l'aménagement fait intervenir, en plus des professionnels de la politique et des élites administratives, un nombre croissant d'experts privés, des leaders d'opinion et de médiateurs entre plusieurs mondes d'intervention (Gaudin, 1999 : 231). Les configurations des négociations contractuelles observées dans le champ de l'aménagement touristique font apparaître des principes nouveaux dans l'intervention publique dans laquelle le

« bricolage » des normes d'action et l'émergence de solidarités nouvelles (notamment autour de l'intercommunalité) tient une place de choix. En aménagement touristique comme dans les autres secteurs du développement territorial, le répertoire du « pays », par exemple , prend tout son sens comme rencontre de démarche descendante conçue il y a quarante ans dans le cadre de l'État-Nation et les revendications ou les initiatives locales actuelles, de type ascendant.

La connaissance scientifique de l'aménagement touristique, qui reconnaît aujourd'hui très précisément le principe de la participation, est restée très longtemps enfermée dans les raisonnements englobants de la doctrine d'aménagement du territoire de l'État-Nation, celle qui examinait seulement l'utilité marchande des investissements en fonction de leur localisation et de leur rentabilité économique attendue. L'aménagement touristique national s'indexait alors sur la souveraineté de l'État. La référence actuelle des « territoires » marque, par cette simple utilisation du pluriel, la pluralité des logiques ascendantes. Dans les opérations de loisirs des villes, des stations, des « pays », cette seule perspective ne peut plus retranscrire la part symbolique de plus en plus forte de l'aménagement touristique comme expression de la diversification des modes de gouvernement des démocraties occidentales. La seule perspective économique ou « marketing » du phénomène explique peu, explique mal l'extraordinaire foisonnement des pratiques du « service public touristique local » et de ses résultats.

Pour comprendre le fondement de l'intervention publique dans l'urbanisme touristique, il convient désormais de lire l'aménagement touristique autrement qu'une seule affaire de rangement des activités et des hommes sur l'espace, ou d'un agencement efficace des équipements, des services, des activités sur le territoire. Il est aussi la résultante de l'adaptation à une modernité, de l'exercice libre et *équitable* (ou jugé comme tel par les habitants autochtones et les voyageurs) d'une activité distributive de services et usages attachés à la découverte d'un lieu.

Or il y a un demi-siècle « *l'aménagement du territoire, [*c'était encore*] la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques*» (Claudius-Petit, 1950[10]). L'État autorisait l'aménagement et la construction des équipements touristiques en fonction de leur utilité, dans un schéma de meilleure

---

[10] Conseil des Ministres

répartition des hommes et des activités sur le territoire national. Dans les premiers Plans économiques et sociaux nationaux, puis lors de la mise en place des Missions d'aménagement du littoral (1967-1982), du Plan neige, les logiques d'intervention relatives à l'urbanisme touristique, étaient celles de la recherche d'une plus grande homogénéité spatiale[11]. Elles impliquaient une intervention directe sur les parties de l'espace national ou régional les plus défavorisées, par des aides ou des schémas d'aménagement. Les actions sur le littoral étaient soutenues et polarisées alors que déjà, à l'inverse, le développement touristique de l'espace rural et de la montagne était systématiquement contractualisé.

Aujourd'hui, les États européens, tout en se désengageant politiquement et financièrement de ce secteur, prennent davantage acte de l'inégalité des chances des villes et territoires en termes d'accès au développement touristique. Ils veillent à établir une *équité territoriale* par des textes de lois qui précisent les droits et les devoirs des collectivités. Parce qu'avec la globalisation de l'économie, les États Nations ne sont plus des États « Providences », l'inégalité spatiale et l'absence de richesse locale ne font plus guère l'objet d'un traitement de discrimination positive systématique à l'échelon central. En France, les deux mouvements de décentralisation ont accompagné ce désengagement progressif et introduit peu à peu dans les esprits et dans les pratiques l'idée de différenciation spatiale[12] au profit de villes ou de stations emblématiques disposant déjà d'une notoriété et d'un outil de production organisés. Ainsi, en Aquitaine, les pôles urbains de renom (Bordeaux, Biarritz, Arcachon, Pau...) apparaissent aujourd'hui systématiquement dans les priorités régionales affichées aux contrats de Plan (contrats de stations). Ce qui est valable en Aquitaine l'est (sous d'autres appellations de procédures de mise en œuvre) pour toutes les régions françaises ou européennes.

L'urbanisme touristique n'est donc plus si étroitement lié à l'ordonnancement très technocratique et hiérarchisé qu'il était du temps de Claudius-Petit, de Pierre Racine ou d'Emile Biasini[13]. L'aménagement touristique est devenu producteur d'une dynamique négociée de développement pour et par la société locale. Cette

---

[11] V. Vles. *Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale*, H.D.R. sous forme de Doctorat d'Etat.93/BOR3/0006, discipline : aménagement, Université Michel de Montaigne- Bordeaux 3, 1993, Éditeur : Atelier National de Reproduction des Thèses : 9, rue Auguste Angellier 59046 Lille cedex, n° 1449.15041/93, 412 p.

[12] V. Vles, *Service public touristique local et aménagement du territoire*, collection Logiques sociales, Paris : L'Harmattan, mars 2001, 222 p.

[13] Respectivement Président du Conseil, Président de la Mission d'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon (« Mission racine ») et Président de la Mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine (« MIACA »).

négociation sur le terrain oblige peu à peu la Cité à adopter, dans son fonctionnement, des principes de neutralité, d'égalité devant tous les opérateurs et les usagers et de continuité de son action publique. Alors qu'il y a vingt ans, l'intervention puissante des États avait l'ambition de « ranger » des activités économiques sur ses territoires avec (ou sans) leur accord, aujourd'hui la communauté d'agglomération, la communauté de communes ou la ville ont repris l'initiative et doivent se livrer à un exercice beaucoup plus difficile : coordonner l'action des opérateurs publics et privés, avec la volonté de soumettre le flux des touristes à un dessein local de gestion d'ensemble de la Cité. La description et l'entendement de cette activité impliquent donc moins la référence au paradigme utilitariste du schéma d'aménagement classique dans lequel la connaissance des faits sociaux et spatiaux précède et commande l'intervention, qu'à la prise en compte d'un projet sociétal à long terme porteur de sens démocratique.

Ces dynamiques nouvelles d'aménagement touristique interviennent dans un cadre de référence profondément modifié, marqué par le paradigme de l'action nationale « équitable ». Elle intervient non plus partout avec des procédures et des programmes stéréotypés, mais laisse à chaque ville, à chaque communauté locale le soin d'intervenir en fonction : de sa situation, des avantages distincts de catégories d'opérateurs ou d'usagers qui la fréquentent, des ressources territoriales qu'elles possèdent. Ou en fonction de ce qui leur manque. Ce nouveau modèle de l'aménagement touristique tourne volontairement le dos à la conception "égalitariste" de l'intervention publique traditionnelle qui promouvait une forme d'urbanisme reproduit presque à l'identique en tout lieu. Le projet d'aménagement touristique est aujourd'hui d'abord le fruit du projet politique local et celui des pratiques sociales dans l'espace économique. Désormais, l'aménagement touristique est un signe intentionnel des collectivités territoriales, le moyen volontaire de communiquer, le produit d'une idée conceptualisée, bref une réalité strictement déterminée en tant qu'intention locale.

En effet, l'ensemble des opérations en cours depuis une dizaine d'années montre aujourd'hui que l'aménagement touristique n'est plus fondé sur un seul code[14] où l'objectif et le contenu du projet seraient analysés sur un même plan et une fin uniques étant : « faire venir toujours plus de visiteurs ». Même si le terme n'est pas

[14]Code : système conventionnel de signes, signaux ou symboles, grâce auquel un "émetteur" peut transmettre un message, une information, une idée à un "récepteur" ; en ce sens l'aménagement touristique est un code dont la création artificielle fait l'objet de conventions explicites entre les différents types d'usagers.

très utilisé, la préoccupation du *tourisme durable*[15] dans les destinations apparaît très clairement dans la plupart des projets des collectivités qui ont à gérer leurs flux touristiques. L'action publique qu'elles mettent en œuvre pour inventer du développement territorial s'appuie sur l'interprétation désormais locale de situations multiples et variées. L'aménagement touristique est devenu producteur d'une dynamique négociée de développement pour et par la société locale. Cette négociation sur le terrain l'oblige peu à peu à adopter, dans son fonctionnement, des principes de neutralité, d'égalité devant tous les opérateurs et les usagers, et de continuité[16] de l'action publique.

L'aménagement touristique du territoire n'est donc plus seulement l'intervention qui intègre des activités économiques dans un site, c'est aussi un exercice collectif de maîtrise progressive de l'action des opérateurs d'un lieu, pour le soumettre à un dessein de gestion de la cité. La description et l'entendement de cette activité impliquent moins la référence au paradigme utilitariste d'une rentabilité économique à court terme qu'à la prise en compte d'un projet touristique local à long terme qui donne un sens démocratique à l'action publique. L'intervention publique « équitable » intervient non pas partout de manière égale mais avec discernement, en fonction de la situation locale, des avantages distincts des catégories d'opérateurs ou d'usagers, de ce qu'ils ont et de ce qui leur manque. Ce « modèle» d'intervention intègre désormais la recherche de la « durabilité » du tourisme et tourne volontairement le dos au paradigme "égalitariste" (la même chose pour toutes les communes). Si ce dernier était adapté au système politique centralisé des Nations des deux derniers siècles, il ne correspond plus ni à la très forte diversité des interventions actuelles ni à la prise en compte de seuils de fréquentation et de capacités de charge fort différents.

2. L'européanisation de l'action publique et le paradigme de l'aménagement équitable

En 1957, le Traité de Rome, acte fondateur de la Communauté économique européenne, insiste sur le souci de « *renforcer l'unité de ses économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes*

---

[15] J-P. Ceron et G. Dubois, *Le tourisme durable dans les destinations*, Limoges : Pulim-UMR 6062 CNRS, 2003, 169 p.

[16] Par exemple : si le groupe de presse Amaury s'est vu confier quelques années la gestion du Futuroscope (moyennant redevance), le Conseil général de la Vienne reste propriétaire des lieux.

régions et le retard des moins favorisées ». Pour autant, le Traité n'envisage pas d'action précise pour réaliser cet objectif. Il faudra attendre vingt ans pour que le règlement du 18 mars 1975 crée le Fonds européen de développement régional (FEDER) : il sera destiné à corriger les principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement tout comme à la reconversion des régions industrielles en déclin. L'Espagne et le Portugal intègrent la Communauté européenne en 1986. Pour aider les régions méridionales de la France, de l'Italie et de la Grèce à surmonter la concurrence venant de ces nouveaux Etats membres, les Programmes intégrés méditerranéens (PIM) définissent, pour la première fois, des actions coordonnées pluriannuelles de développement. La réforme fondamentale de 1988 des fonds structurels européens consacre les principes de la programmation pluriannuelle quinquennale : « *l'additionnalité* » des fonds communautaires (Communauté Européenne et États membres doivent cofinancer les actions) ; la création de quatorze nouveaux programmes, dits « *Programmes d'Initiatives Communautaires* » (PIC) dont LEADER pour le développement rural et INTERREG pour la coopération transfrontalière. Ces derniers concernent plus spécifiquement le développement régional et touristique.

Le fonds de cohésion[17] finance massivement les infrastructures de transport et d'environnement (avec un lien direct sur les projets touristiques) des pays dont le Produit national brut (PNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire : l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal bénéficient dès lors d'aides à un taux compris entre 80 et 85 % des dépenses publiques.

La troisième réforme des fonds, adoptée à Berlin en 1999 dans le cadre de « l'agenda 2000 », conforte la décentralisation accrue de l'action régionale européenne : les choix des projets et leur gestion relèvent de la responsabilité unique des autorités nationales et régionales. Le plan de développement que chaque État membre doit présenter à la Commission pour programmer et gérer les projets est élaboré par les autorités compétentes « *au niveau géographique considéré comme étant le plus pertinent* »[18]. Le cadre de l'intervention figure désormais dans un document unique de programmation, un DOCUP, ou un cadre communautaire d'appui, un CCA.

Le **principe de partenariat** de la politique régionale de l'Union européenne va bouleverser les modes de programmation de l'aménagement touristique local de

---

[17] Règlement n° 1164/94 du Conseil, du 16 mai 1994

[18] JOCE n° L 161 du 26 juin 1999

l'Europe défavorisée, qui est souvent aussi l'Europe touristique. Ce principe de partenariat implique la concertation de l'ensemble des acteurs institutionnels, économiques, sociaux ou civils concernés lors de la préparation et de la négociation du programme et au moment du suivi, son pilotage et son évaluation. Ce principe est un des moteurs essentiels du changement du paradigme de l'aménagement touristique : il introduit la multipolarité, la co-décision et la participation des publics dans des programmes « *concentrés* » sur des objectifs prioritaires visant des zones ou des domaines cibles.

Ce modèle de financement de l'aménagement n'est pas mineur. En France par exemple, si on ne prend que les projets concernant les projets INTERREG III en coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, le financement atteint plus de 1,4 milliards d'euros de dotation FEDER et impliquant des opérations réparties dans 9 régions.

Si l'aménagement du territoire n'est pas une compétence communautaire, il est clair que la politique structurelle européenne a eu des effets de levier considérables. L'intervention des fonds structurels dans le cofinancement de politiques publiques nationales ou régionales, en permettant à de nombreux projets de voir le jour[19], a eu un impact qualitatif sur les pratiques de l'aménagement touristique. L'émergence d'acteurs régionaux et la mise en synergie des dynamiques locales est la première des conséquences de l'apport des fonds structurels comme outil d'aménagement. La responsabilité des préfectures de région devient directe dans la nouvelle programmation au niveau de la détermination des priorités des documents de programmation et des mises en œuvre. Le partenariat est renforcé avec les collectivités territoriales et plus généralement avec l'ensemble des acteurs locaux intéressés. De nouvelles pratiques de gestion et de contrôle de la dépense publique apparaissent. La mise en œuvre de la politique régionale en Europe a contraint la plupart des pays à définir une méthodologie administrative nouvelle qui leur faisait jusque-là défaut. La politique européenne induit une modification de la gestion des projets, y compris de petits projets locaux. Ces pratiques nouvelles vont ensuite servir de modèle à une application régulière à divers échelons de l'administration et de la gestion des projets.

[19] Soit une augmentation du PIB par rapport au scénario de base « hors financement communautaire » de 3,5 % pour le Portugal, de 2,4 % pour la Grèce, de 1,7 % pour le Mezzogiorno, de 1,6 % pour les Nouveaux Länder, de 1,1 % pour l'Espagne, de 0,4 % pour l'Irlande (source : Commission européenne, Le Moniteur, 23 avril 2004, n° 5239)

L'évaluation, par exemple, devient peu à peu une référence qui s'impose à toute politique d'aménagement touristique à différentes étapes de leur mise en œuvre. L'évaluation ex-ante sert de base à la préparation des plans, des interventions et du complément de programmation ; l'évaluation à mi-parcours examine les premiers résultats des interventions, leur pertinence et la réalisation des objectifs ; l'évaluation ex-post rend compte de l'utilisation des crédits, de l'efficacité des interventions et de leur impact. Ces deux dernières formes d'évaluation sont réalisées par un évaluateur indépendant. Le contrôle de service fait juge la réalité des dépenses encourues et leur éligibilité aux fonds européens. Le contrôle de suivi, le contrôle approfondi, le contrôle conjoint associent respectivement les représentants des collectivités locales, de l'État et de la communauté dans une approche différentielle de l'aménagement. Ces procédures administratives jugées trop lourdes parfois au regard des résultats obtenus ont été allégées par le Conseil des ministres du 31 juillet 2002.

Cette « intrusion » d'un nouveau modèle européen dans l'organisation de l'intervention spatiale produit des refontes profondes : qu'il s'agisse des modèles de l'intervention publique en France, de l'organisation quasi fédérale de l'Espagne autour des 17 communautés autonomes, ou encore de l'organisation régionale en Italie où la région devient le « guichet unique» du financement européen. Elle conforte les organisations fédérales, en premier lieu celle de l'Allemagne.

Un modèle référentiel nouveau d'une plus grande adéquation locale aux sociétés et aux milieux s'est imposé peu à peu dans le contexte par ailleurs difficile de la globalisation socio-économique. Ce paradigme d'une intervention publique multipolaire, régulatrice et maîtrisant les assauts du marché a été enrichi par des apports théoriques de philosophes politiques tels que RAWLS (1971, 1978, 1987, 1993), HABERMAS (1973, 1986), NOZICK (1988), VAN PARIJS (1991) ou de sociologues comme HOMANS (1973). Leurs écrits ont permis de renouveler les fondements théoriques de l'intervention des pouvoirs publics et leur implication dans l'aménagement touristique, en les considérant autrement que dans la seule perspective du « rangement » où la *science* [géographique] *normale* (KUHN, 1962, 1983) les avait jadis confinés.

Le paradigme de l'aménagement touristique équitable du territoire situe d'emblée l'action publique en contrepoint de la philosophie politique utilitariste à court terme et longtemps dominante. Il est à l'opposé du concept de la recherche systématique de « l'efficacité économique » qui fut souvent associée à l'aménagement du territoire. On verra d'ailleurs ici que l'aménagement touristique du territoire n'est pas seulement la prise en compte de l'inégalité des situations locales par les pouvoirs publics. La politique d'aménagement touristique ne vise pas seulement à

tendre prioritairement à l'égalité des situations et des fréquentations sur l'espace. Aujourd'hui, la doctrine de l'aménagement touristique c'est la prise en compte de l'inégalité des chances des territoires au départ et leur capacité à intégrer une perspective de développement qui tienne compte de leur environnement économique, social, naturel.

L'objectif des politiques nationales d'aménagement touristique désormais menées en Europe est d'assurer à toutes les collectivités une grande capacité (liberté) de tirer parti des atouts locaux dans le cadre de contraintes internationales : l'économie en est une et sa durabilité est devenue essentielle au regard des projets désormais conduits. L'examen des conditions de l'aménagement touristique du territoire par les politiques touristiques locales permet d'en préciser les formes.

Ainsi, l'explication strictement utilitaire ne suffit plus à éclairer les praxis nouvelles du développement touristique, notamment aujourd'hui dans sa forte poussée urbaine. Le cas du Futuroscope à Poitiers permet d'en donner une illustration concrète et très simple : il suffit de rappeler que, malgré un tassement des entrées, le parc affichait au moment de la privatisation de sa gestion un bénéfice record de 3,2 millions d'euros pour un chiffre d'affaires de 81 millions d'euros. Les seuls arguments des résultats économiques, de l'utilité et de l'efficacité ne sauraient justifier, expliquer, donner un sens à la vente des parts détenues par le Département dans la société d'exploitation. L'explication est ailleurs. Ces concepts de rentabilité supposent des niveaux d'utilité d'un service, d'une consommation de loisir, comparables d'un opérateur à un autre, d'un voyageur à un autre : ce qui n'est pas… Ces utilités supposent, d'être agrégées uniformément, et que chaque touriste dispose d'une marge d'*autonomie* suffisante lui permettant d'intervenir sur cet environnement : il n'en n'est rien… En revanche, on sait aujourd'hui que l'économie touristique répond au contraire à une « individuation » très forte des comportements, des services offerts, des consommations (AUGUSTIN, 1993, VIARD, 1998).

La recherche de la durabilité de l'aménagement touristique a induit localement le principe de différence[20] qui « *oblige à faire application de règles semblables à des personnes placées dans des situations semblables et n'interdit pas que puissent être appliquées des règles différentes à des personnes placées dans des situations différentes* »[21].

---

[20] V. Vles, 2001, op. cit.

[21] Décision 81-130 du Conseil constitutionnel du 30 octobre 1981, AJDA, 1981, p. 596 qui fait jurisprudence en matière de tarification, d'égalité devant les ressources, devant la justice des services publics locaux.

3. Les conséquences de la diversification des modes de gouvernement

Pour expliquer les formes actuelles de l'aménagement touristique du territoire en Europe, à nouveau mis en avant en 2004 par la seconde phase de la décentralisation en France, il faut en rappeler les fondements majeurs :

- L'égalité des collectivités en est la base : il s'agit, pour les pouvoirs publics nationaux, de s'assurer que tous les aménageurs touristiques ont les mêmes devoirs et droits vis-à-vis du voyageur, du touriste, du client. Appliqué aux collectivités locales, ce principe implique d'emblée une analyse différentielle des avantages sur l'espace social. Il exige que la position économique et sociale des services marchands n'affecte en rien les chances d'accès aux diverses fonctions. Il requiert donc l'existence d'institutions qui empêchent une concentration excessive des richesses et qui, à talents et capacités égaux, assurent aux opérateurs, prestataires de toutes catégories les mêmes chances d'accès aux divers niveaux d'information et d'aide de la société locale. Ce principe suppose que l'aménagement touristique local intervienne avec discernement, équité, en fonction des différences dans les missions, les catégories de prestataires ou d'usagers.
- Ce concept d'équité implique donc la reconnaissance d'une grande variété de solutions dans la gestion du développement territorial du tourisme. En affirmant ce principe de différence, les États et communautés régionales renoncent à aménager le territoire de manière égale, c'est-à-dire, à donner ou programmer les mêmes équipements partout. En ne prenant pas en compte les critères locaux du développement durable, les capacités de charge, on ne peut corriger les différences spatiales. En d'autres termes, en donnant à toutes les collectivités la même chose, le risque est de reproduire les disparités spatiales, parfois de les augmenter.
- En affirmant ce principe de différence, les États et communautés autonomes renoncent également à distribuer les aides en fonction seulement de l'utilité économique et sociale. Si c'était le cas, elles feraient fi des principes démocratiques d'équité et de respect des conditions locales de maîtrise du développement pour les générations futures.

Ces politiques de développement touristique n'opèrent plus désormais de grande distinction arbitraire entre les territoires par l'attribution de droits et de devoirs fondés sur l'utilité des équipements et de l'aménagement. Elles veillent plutôt par des « lois cadre » (la loi littorale en est un exemple) à permettre aux revendications concurrentes de s'exprimer officiellement. Ce faisant, elles leur permettent d'agir directement dans la création et la localisation des aménagements et des équipements touristiques : les recours des associations (notamment de défense de la nature) contre des aménagements jugés destructeurs en donnent une illustration très actuelle.

La description, l'analyse et l'explication de ces politiques nouvelles d'aménagement touristique du territoire ne peuvent donc être menées sans prendre quelques précautions de méthode **:**

1. Il convient toujours de définir la position originelle et différentielle des lieux touristiques, des destinations, de caractériser leurs inégalités, les circonstances typiques dans lesquelles se pose la question de l'intervention publique. Pour ne prendre que le cas touristique régional français, l'Aquitaine n'est pas l'Alsace, Le Touquet n'est pas Font-Romeu, Biarritz n'a pas grand chose à voir avec Conques. C'est une évidence, mais il en est d'utiles à rappeler. Les politiques sectorielles des premiers Plans quinquennaux ne sont plus aptes à tenir compte des différences d'équipement sur le territoire.

2. Les contraintes dites de service public, c'est-à-dire celles qui distinguent l'action d'utilité publique de l'action purement intéressée, doivent être précisées dans chaque cas. Il convient de s'accorder sur une conception de la politique locale de développement touristique qui soit la plus raisonnable pour tous, et pas seulement pour l'une ou l'autre des catégories de prestataires ou d'usagers. La création d'un golf de 18 trous par 4 et de 2200 logements à Latas (Haut Aragon, ville de Sabinanigo) par le groupe immobilier madrilène Nazar peut être considéré à la fois comme une chance pour l'économie locale (chimie en restructuration) et comme une menace pour l'équilibre culturel et social local (8800 habitants nouveaux – pour la plupart résidents secondaires - attendus sur 220 hectares). Cet aménagement marque, de toutes façons, une transformation radicale de la gestion de l'espace par la collectivité et l'entrée massive de l'ère du loisir dans l'espace productif régional.

L'idée nouvelle de liberté des collectivités locales a lentement pris corps dans l'aménagement touristique, surtout pour les villes et territoires locaux. Ces collectivités ont plus que tout autres des moyens bien réels d'intervention, même si

la juxtaposition des compétences et des missions, en structure emboîtée et parfois conflictuelle, ne rend pas l'ensemble encore très cohérent ou pour le moins facilement lisible. Les éléments, les méthodes et les outils nouveaux qui fondent désormais leurs politiques depuis une vingtaine d'années permettent un nouvel urbanisme touristique : celui où le sens emblématique de l'intervention locale prévaut sur l'idée qu'on peut maîtriser l'espace économique et social uniquement par une intervention et des normes édictées par l'État et les grilles d'équipement.

Partout en Europe, la production des politiques publiques d'aménagement touristique est ainsi graduellement passée d'un état de forte centralisation à celui de la multipolarité, de la co-décision et du partenariat[22]. La concertation avec les publics concernés en est devenue la donne essentielle : elle a modifié les principes et les contenus de la décentralisation tout comme l'européanisation de l'action publique touristique. Ce foisonnement ne permet plus de lire l'aménagement touristique avec la simplicité de la grille unique de l'équipement voulu par les États-Nations. Les cas sont multiples, les effets variés, parfois discordants, et dans tous les cas impossibles à réduire à un modèle simpliste d'organisation territoriale « *top-down* ».

[22] On lira à ce sujet l'exposé sur le cas espagnol : J.A. Ivars, *Planificación turística de los espacios regionales en Espana*, Madrid : Editorial Síntesis, 2003, 333 p.

12. Un domaine d'intervention récent

L'aménagement touristique est considéré comme un secteur de politique économique important des collectivités locales depuis peu d'années seulement. La lenteur de cette prise de conscience est due à de très nombreux facteurs. Il est à noter que ce domaine est encore aujourd'hui marqué par des contradictions et des hésitations, notamment dans la coordination des politiques touristiques locales.

Ainsi les collectivités locales (les communes surtout) interviennent directement sur leur territoire en application du Code de l'urbanisme[23] pour réaliser des opérations d'équipement, d'aménagement, d'hébergement, d'embellissement en vue de l'accueil de logements ou d'activités de tourisme. Ce recours systématique au droit de l'urbanisme pour aménager a aidé à la reconnaissance de missions touristiques autonomes.

De plus, les collectivités locales peuvent réaliser ou faire réaliser toute activité d'intérêt général lorsqu'il y a carence de l'initiative privée, y compris dans le domaine économique. Même si, depuis la vague de « dérégulation » des années 1980, les restrictions à l'application du droit de la concurrence ont considérablement régressé, on constate, sur le terrain, l'extension du domaine public ou para-public dans l'organisation touristique locale sans que cela remette en cause le principe de la liberté du commerce et de l'industrie[24]. Mais il a fallu convaincre les opérateurs et prestataires privés, jaloux de leur indépendance.

1. Des courants de pensée et des stratégies variés

Contradictions et hésitations marquent l'histoire de l'aménagement touristique. Dans la période des années 60-80, quatre discours différents (auxquels correspondaient quatre politiques d'organisation et d'équipement touristique distinctes) se sont parfois affrontés, tous porteurs d'un message et d'une conception antagonistes du tourisme. Cette multiplicité des points de vue, des

[23] Articles L.300-1 et L.300-4 du Code de l'urbanisme.

[24] La liberté des activités privées fait l'objet d'une reconnaissance spécifique, fondée en France sur la loi Le Chapelier des 2 et 17 mars 1791 que le Conseil constitutionnel a récemment articulé avec le droit de propriété pour en tirer le « principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre » (Conseil constitutionnel, 16 janvier 1982, 82-132 DC, GDCC, n° 31).

objectifs des opérateurs prévaut encore dans un certain nombre de cas. Elle empêche même parfois la définition locale du projet de station et rend souvent difficile la définition d'un corps de doctrine fédérateur pour le management des espaces et sites de loisirs :

- Pendant cette période de développement, un certain nombre d'acteurs institutionnels ont vu dans le tourisme un prétexte à la prise en considération de l'organisation de l'espace : les *MISSIONS D'AMENAGEMENT* des côtes[25] ont produit de l'aménagement fondé sur l'ordonnancement d'opérations immobilières d'envergure. À l'opposé, l'aménagement touristique vu par le *MINISTERE DE L'AGRICULTURE* a tantôt écarté jusque dans les années 1990 toute finalité économique autre que para-agricole, tantôt enfermé l'activité touristique dans un cadre très global : celui de la recherche du maintien du plus grand nombre d'exploitations par la pluri-activité.

- D'autres acteurs nationaux (*COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE*), relayés à l'échelon régional par les Etablissements Publics Régionaux puis par les Conseils régionaux naissants, n'ont vu au contraire dans le tourisme qu'un des moyens pour *« créer des emplois avant toute chose »*, donc une nécessité de traiter le thème en filière économique organisée. Les politiques sectorielles ont longtemps marqué le développement touristique, notamment pendant les premiers Plans économiques et sociaux et les « Trente Glorieuses ». Cette perspective sera encore relayée, après la crise de 1973 et les lois Montagne et Littoral de 1985 – 1986 par un discours préconisant des politiques sectorielles autour du « tourisme thématique » (tourisme vert, tourisme balnéaire, thalassothérapie...). Elle persiste aujourd'hui dans les politiques cherchant à dessaisonaliser les stations par la création de produits « thématiques pour des clientèles toute l'année[26] » : « l'œnotourisme [27]», « le thermoludisme[28] », ... sont les filières à la mode en 2004 issues de ce courant de pensée.

- À l'opposé, pour les tenants des loisirs associatifs, le tourisme est resté très longtemps hors du champ de l'activité économique commerciale : le

[25] Voir plus en avant le chapitre portant sur les résidences secondaires et le dernière partie portant sur l'aménagement touristique du littoral français.

[26] Programme du colloque *Imatourisme* 2004, Moliets, 2, 3 et 4 octobre 2004

[27]Tourisme viticole : visite des domaines et des caves, musées, centres d'interprétation, vinothérapie...

[28] Activités utilisant l'eau comme « bienfait pour la santé » : remise en forme, environnement agréable...

concept capitaliste et mercantile de la vente de produits de loisirs est resté longtemps étranger à la finalité sociale du « tourisme familial ». Le tourisme devait rester **"** *une activité familiale, de jeunesse et de sports pour tous* **"** (discours et pratiques des *H.L.M., V.V.F., L.V.T., CECOREL, U.C.P.A....*). La production et la gestion des villages de vacances sont encore fortement marquées par cette conception du tourisme social[29].

- "*Pas du tout !*" semblait répondre en écho un quatrième groupe d'intervenants. Peu à peu depuis les années 1970 ces derniers se sont institutionnalisés et semblent aujourd'hui avoir gagné la prise en considération de leurs revendications autour du concept de *tourisme durable*. "*Le tourisme est une pratique de la nature et de sauvegarde des arts et traditions populaires par des gens éclairés* " (SAINT MARC, 1971). La mouvance de la *socialisation de la nature*, de la consommation douce de l'environnement (*CENTRES PERMANENTS A L'INITIATION A L'ENVIRONNEMENT, PARCS NATURELS REGIONAUX*) a entrepris – et réussi - sur cette position doctrinale des réalisations touristiques éducatives, muséographiques et de protection du milieu, dont les meilleurs exemples sont aujourd'hui conservés par les équipements des Parcs naturels.

En France, cette période de balbutiement des politiques d'aménagement touristique est également caractérisée par une forte instabilité ministérielle et administrative de la Direction du tourisme**,** qui en a fait longtemps un hochet ministériel[30]. Rattachée parfois au ministère des transports, puis de l'artisanat, du commerce extérieur, ou des Postes et Télécommunications, du Temps libre en 1981, la politique de développement touristique de la France a longtemps navigué à vue, ballottée entre différents partenaires au gré des alliances et des opportunités politiques. Il faut dire que dix-sept ministères sont concernés par l'aménagement et le développement touristique. De plus, le secrétariat d'Etat au tourisme, né récemment et dont le statut de ministère de plein rang n'a été reconnu que pour des courtes périodes (gouvernements de Raymond Barre ou de Michel Rocard), joue le rôle d'un intermédiaire entre des administrations éclatées entre différents grands corps de l'État (Ponts et chaussées, Génie rural notamment).

---

[29] Ce point sera longuement développé dans le chapitre suivant traitant des politiques d'hébergement

[30] Ce n'est pas le cas dans tous les pays européens. Les ministère en charge du tourisme an Espagne (marquée à l'époque par la dictature franquiste) ou dans les pays anglo-saxons (ou le tourisme relève avant tout du marché, c'est à dire du commerce) n'ont pas connu cette instabilité.

Certaines grandes figures de la politique ont marqué cependant ce secrétariat d'État par leur longévité. Ainsi Pierre Dumas, une des figures historiques du gaullisme savoyard (Chambéry), a été successivement chargé : du secrétariat d'Etat du tourisme, de la promotion sociale en 1962, en 1966 et 1967, et enfin du tourisme seul en 1968. Plus récemment, Michèle Demessine, sénatrice communiste, est restée au secrétariat d'État de 1997 à 2001 et a fait « *de l'accès de tous aux vacances et aux loisirs l'une des priorités de sa politique en faveur du développement audacieux du tourisme dans notre pays »*[31]. Son successeur, au contraire, affirmera dès son arrivée au Ministère délégué au tourisme que le terme « tourisme social » est « *un contresens* ». La succession de principes politiques parfois très opposés à la tête de ce ministère nuit considérablement à la continuité de l'action de l'État dans ce domaine. Pour ne prendre que ce dernier exemple qui n'est pas unique dans l'histoire de la politique touristique de l'État, le secrétariat d'État au tourisme s'est engagé fortement de 1997 à 2001 dans une politique sociale du tourisme au travers d'actions d'accompagnement et de soutien du secteur du tourisme social et associatif. Le doublement des crédits du plan patrimoine de 1998 a accéléré un processus qui a permis, en dix ans, d'accompagner la modernisation de plus de 10000 lits dans plus de 500 structures. Au total, l'État s'est engagé durant cette période pour l'équivalent de 45 millions d'euros générant ainsi un investissement total de 260 millions d'euros, financé conjointement par les collectivités locales et les fonds propres des associations[32]. Le secrétaire d'État qui prend la relève en 2002, Léon Bertrand, modifie totalement cette politique : annonçant que de son point de vue « tourisme » et « social » sont deux positions antinomiques, il orientera les crédits budgétaires de l'État vers le développement de l'aide aux DOM-TOM. C'est, il est vrai, un élu libéral d'outre-mer alors que Michèle Demessine est sénatrice communiste.

Enfin, cette période est marquée par une dualité permanente des politiques d'intervention entre les aides au secteur marchand (hôtellerie, agents de voyage, voyagistes.... qui vivent du tourisme) et un soutien plus structuré aux collectivités territoriales (qui disposent de la légitimité de bâtir, de percevoir les subventions de l'Etat et pour qui le concept de marché touristique est longtemps resté étranger aux stratégies communales). Qui plus est, les partenaires associatifs et les partenaires agricoles prônent longtemps un tourisme de « clientélisme » s'adressant

---

[31] Discours de Michèle Demessine, conférence de presse du 18 janvier 2001, inaugurale de la campagne de communication « Tourisme Social et Associatif ».

[32] L. Greffier, *Les villages de vacances du tourisme social : enjeux des dynamiques territoriales*, thèse, Université de Bordeaux 3, UFR Géographie et aménagement, 2003, p. 101.

davantage aux organisations productrices de services touristiques (politique de la FNSEA, du CNJA, mouvement familial chrétien, mouvement républicain laïque, mouvement ouvrier qui construisent le tourisme social).

Les politiques du tourisme d'autres pays de la Communauté Européenne ont également parfois influencé le projet touristique de l'État français. Trois autres pays européens - Italie, Espagne, République Fédérale d'Allemagne - disposent d'un budget promotionnel qui dépasse les dix millions d'euros. En outre, dans l'ensemble de ces pays comme en France, l'administration nationale du tourisme n'est pas la seule à financer le développement touristique. Les Offices nationaux du tourisme (les équivalents de *Maison de la France*) agissent comme structures opérationnelles en matière de promotion.

2. Le tourisme à la recherche d'un chef de file depuis 1983

En France, pour le moins jusqu'en août 2004, les compétences de l'État et des collectivités locales en matière de tourisme ont été fixées par des textes adoptés au cours de trois législatures, de 1985 à 1993. Elles concernent directement la réglementation, la promotion touristique nationale, l'étude des activités touristiques, la coopération internationale et les actions de développement touristique. Les acteurs publics y apportent leur concours (notamment par l'intermédiaire des contrats de Plan) et indirectement, assurent la gestion des équipements et des services publics touristiques locaux.

1. L'absence de bloc de compétences touristiques

Il ressort très clairement de ces lois (et notamment de celle de 1992 censée « porter répartition des compétences ») qu'il n'a pas été jugé possible, ou souhaitable au moins jusqu'en 2004, d'effectuer dans ce secteur d'activités une véritable répartition des compétences « tourisme » par blocs distincts entre les différents niveaux de collectivités territoriales, compte tenu du caractère facultatif qu'on lui a systématiquement accordé.

Le fait que le législateur n'a pas identifié de compétences très différenciées entre les trois niveaux de collectivités territoriales (Région, Département, Commune) d'une part et qu'il autorise d'autre part des soutiens financiers entre les différents

niveaux implique une bonne coopération entre ces différents niveaux pour remplir la mission d'aménagement touristique. Or c'est souvent dans la réalisation de cette « bonne coopération » que l'on rencontre des difficultés pour le montage des tours de table financiers. Certes, les différentes dimensions de l'activité de développement touristique du territoire (aménagement, information, promotion, accueil, commercialisation) ne sont pas dissociables. Les distinguer et disperser ces compétences entre des collectivités de rang différent bloquerait encore plus le processus de financement des projets. Bien entendu, cette "concurrence" apparente se trouve atténuée par la technique d'harmonisation des contrats de Plan et par la reconnaissance de compétences spécifiques aux différentes catégories de collectivités territoriales : l'urbanisme pour les communes, le tourisme rural pour les départements, l'aménagement du territoire et le développement pour les régions (transfert des attributions des missions interministérielles d'aménagement). Cependant, force est de constater que, pendant deux décennies (de 1983 à 2003) et faute d'une répartition claire, le tourisme a fait l'objet d'interventions parfois contradictoires de la part de collectivités de tous niveaux.

Par ailleurs la mise en place récente et jusqu'au 31 décembre 2004 d'organismes tels que : l'Agence Française d'Ingénierie Touristique (1993), Maison de la France (1987), l'Observatoire National du Tourisme (1991) et qui sont des organismes associant des fonds publics et des fonds privés[33], a eu deux conséquences :

---

[33] Maison de la France est un GIE créé en 1987, il associe l'État, les collectivités territoriales et les professionnels du tourisme. Maison de la France regroupe 891 adhérents répartis en quatre collèges (Collectivités, associations de tourisme, entreprises commerciales) et dispose d'un budget de 380 millions de francs. Maison de la France remplit des missions très adaptées aux ciblages des marchés émetteurs par les Régions : promotion de la France à l'étranger, information touristique dans la plupart des pays émetteurs de touristes vers la France, observation économique des marchés émetteurs ; La création de l'Observatoire National du Tourisme en 1991 a permis à l'Etat de retrouver un rôle prédominant dans la publication de données chiffrées sur le tourisme. La souplesse de fonctionnement de ce type de structure a favorisé la mise en place rapide d'un certain nombre d'outils de suivi de l'activité nationale et internationale, de redonner une impulsion au rythme et au nombre des publications (périodiques, collections et études ponctuelles) et de se positionner comme leader méthodologique vis-à-vis des systèmes d'observation régionaux. ; De création récente (1993), l'Agence française d'ingénierie touristique (AFIT) est un groupement d'intérêt public (GIP) constitué entre l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et entreprises de tourisme. Ses missions sont les suivantes :

- organiser une analyse stratégique de l'offre française afin d'éclairer les professionnels sur l'évolution des filières et leurs potentialités de développement économique ;
- accumuler, constituer des savoir-faire et les redistribuer ;
- intervenir de façon volontariste sur certains secteurs de l'offre.

- La mission de service public de l'État constituant une partie de l'activité de ces organismes n'a pu être clairement précisée à différentes reprises. Les prestations qu'ils ont à effectuer dans l'intérêt propre de leurs membres sont devenues souvent des prestations de services ou des actions en partenariat dont le financement est mixte ou entièrement à la charge de l'organisme qui le demande.
- Par le système du partenariat et de la prestation de services, les moyens de promotion, de développement ou d'études sont plus importants, tout en gardant un caractère coordonné. Par ce système, les adhérents de ces organismes peuvent s'intégrer à des actions d'envergure (a priori plus efficaces) tout en maintenant leur identité. L'État a cherché par ce moyen à augmenter les moyens financiers consacrés au développement du tourisme en drainant vers ces organismes des financements privés tout en se désengageant budgétairement lui-même.

L'adaptation du service public touristique des collectivités locales s'est donc réalisée d'autant plus progressivement que le problème a longtemps été de savoir (et il le reste encore dans quelques régions où le débat n'est pas tranché) à qui ce service devait être adapté. Certaines (la majorité aujourd'hui) considèrent qu'il doit être adapté aux usagers, c'est-à-dire aux clientèles. D'autres, au contraire, considèrent que ce service doit être rentable d'où la recherche systématique de son « efficacité économique pour la collectivité». L'optique d'un contribuable qui exigerait un « retour de son impôt » est à l'œuvre dans un certain nombre de collectivités locales : par exemple dans des stations gérées par des élus proches des mouvements de chasseurs (les stations littorales de Hourtin ou de Carcans dans le Sud Ouest français témoignent de ce courant de pensée).

On rappellera ici que ce débat n'a pas lieu d'être en tant que tel**.** L'adaptation des moyens du service afin de fournir les prestations dans des conditions optimales est largement tributaire des données extérieures à l'administration locale : qu'il s'agisse du progrès technique, de la croissance économique, des balances des paiements ou, plus localement, du vote des crédits budgétaires alloués au tourisme, du dynamisme des opérateurs ou encore des « incidents » climatiques, conjoncturels (pollution des plages, etc). De plus, principe il n'existe pas d'obligation d'efficacité dans le droit du service public local : le juge peut être amené à vérifier le but d'intérêt général de l'action de service public local délégué, mais ne contrôle pas les moyens mis en œuvre pour l'atteindre. D'une manière

générale, les services publics locaux ne sont donc pas tenus à une obligation de résultat : dans ce domaine pas plus qu'ailleurs il n'est pas aisé de juger de l'efficacité des moyens alloués.

Pour aider ce secteur à se structurer et sortir des logiques parfois très mercantiles qui le guident, le législateur a cherché, à la suite des lois de décentralisation de 1983, à clarifier l'organisation territoriale du tourisme en répartissant un certain nombre de compétences entre l'État, les Régions, les Départements et les Communes.

Au total, cinq textes de loi (au moins) structurent désormais l'action touristique en France :

- La loi du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme (« loi Boeuf »),
- La loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences en matière touristique entre État, Régions, Départements et Communes (« loi Mouly »),
- La loi 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours,
- La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui renforce le rôle de la Région dans le domaine du recueil et du traitement des données relatives à l'activité touristique et dans le domaine du développement,
- La loi sur la décentralisation d'août 2004 qui modifie la loi du 23 décembre 1992 en y ajoutant deux alinéas avant le premier alinéa de l'article 4 : « *La région est compétente pour déterminer et mettre en oeuvre la politique du tourisme dans les domaines du développement, de l'aménagement, des équipements, des aides aux hébergements, de la promotion, de l'information, de la formation professionnelle et des études». « Elle anime et coordonne, dans la région, les initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme.* »

Parmi ces cinq textes, celui du 23 décembre 1992 reste particulièrement important dans la mesure où, il définit non pas un service public touristique, mais des missions de développement touristique du territoire qu'il accorde clairement à la commune (ou aux groupements volontaires de communes). Les responsabilités de l'ensemble des compétences de l'aménagement touristique, de la conduite des projets, de la maîtrise d'ouvrage des investissements et des modes d'exploitation

lui sont conférées. À elle de décider de les exercer directement, d'en déléguer la gestion ou non, ou au contraire, d'opter pour une politique de l'absence.

Enfin, les organismes de soutien au tourisme (régionaux, départementaux) tels qu'ils existent aujourd'hui sont définis par deux textes fondamentaux. La loi du 3 janvier 1987 : elle abroge les textes de 1942 et 1943 ayant institué sous le régime de Vichy les comités régionaux du tourisme (CRT) ; elle en définit à la fois le statut et les compétences. Les lois de 1992 et de 2004 : elles répartissent (pour ne pas dire « éparpillent ») les compétences touristiques entre régions, départements et communes en les autorisant à déléguer à des comités départementaux du Tourisme (CDT) et à des organismes de tourisme (la plupart du temps des Offices de Tourisme (OT) qui prennent désormais un rôle public affirmé. Or, dans ce dispositif, seules les Régions sont tenues de mettre en place les CRT.

Dans tous les cas, c'est la collectivité locale qui a l'initiative de la création et qui décide de la nature juridique, de l'organisation et de la composition de l'organisme de tourisme. Cette initiative locale s'accompagne d'une participation au financement sous forme de subvention directe couvrant la majeure partie des dépenses de l'organisme. Le reste des recettes est issu des partenariats associés aux missions confiées. Les missions des CRT, CDT et OT correspondent à des compétences obligatoires. En ce sens, ce sont des missions de service public. Les missions des CRT concernent les actions de promotion touristique de la Région, en France comme à l'étranger et le suivi des actions touristiques entreprises au niveau régional. Dans les faits, un CRT peut déborder largement de ce champ d'intervention. Il peut se voir confier tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme régional. Le CRT Aquitaine gère ainsi des études et s'est doté d'une mission d'observation, or au contraire d'autres régions (Midi-Pyrénées, par exemple), il n'a aucune compétence en matière de conseil, de préparation technique des dossiers d'aménagement touristique pour le compte du Conseil régional.

La lente transformation du modèle étatique de l'aménagement touristique en système décentralisé est révélatrice du peu d'intérêt que lui vouèrent les édiles nationaux, contrairement à d'autres grands secteurs d'intervention comme l'urbanisme, les transports, etc. Ainsi, de 1982 à 1992, soit après une décennie d'interventions touristiques désordonnées, il a fallu la loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme (loi Mouly) pour que soient établies clairement les compétences de l'État et de chaque collectivité. Or il faudra attendre douze ans de plus, de 1992 à 2004, pour que les regroupements de compétences soient établis en blocs à peu près différenciés… Désormais, les lois désignent très précisément la commune comme ayant la

charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique touristique locale ; notamment dans les domaines de l'élaboration des produits touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation des fêtes et de manifestations artistiques (1992, article 10, titre III). Ces fonctions forment ainsi un ensemble de missions publiques, qui peuvent éventuellement être confiées en totalité ou partiellement à un Office de tourisme[34].

2. Le rôle de la Région prend progressivement de l'importance

Si ces textes précisent les conditions de la mise en œuvre de la politique du tourisme dans la commune et de la programmation locale du développement touristique, ils entérinent pleinement la mission et la finalité économique du tourisme, conférés au niveau local ou intercommunal. S'il appartient dorénavant clairement à la municipalité de mettre en œuvre ces services, elle n'est pas le seul acteur du développement et de l'aménagement touristique local : son action doit s'insérer dans une dynamique de projet avec d'autres collectivités, avec l'État et avec les forces économiques du territoire local. Ceci pour des raisons de mobilisation financière d'une activité de services parmi les plus capitalistiques qui soient.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité est venue, au titre de nouveaux transferts de compétences, renforcer le rôle des Régions dans le domaine du tourisme en particulier sur deux points :

- Le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique de la région,
- La coordination des initiatives privées et publiques dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques.

---

[34] Si, comme l'écrit Marc Dumoulin (1999, p. 39), la loi a élevé au rang de compétences communales certaines des missions traditionnelles des Offices de tourisme, elle n'oblige en rien les communes à se doter d'Offices pour leur déléguer ces missions.

Le projet du gouvernement d'avant les élections régionales de 2004, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, allaient également dans le sens de cette régionalisation du tourisme :

- La Région y était définie clairement comme « chef de file » de l'organisation touristique de son territoire : « *Elle anime et coordonne, dans la région, les initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme* ». Le classement des stations devait être décidé au niveau de la Région (même s'il faut un décret en Conseil d'Etat), et des stations intercommunales pouvaient être créées. Cependant, le texte adopté n'a pas repris cette proposition.
- Le Département, quant à lui devait être beaucoup plus investi en matière de classement : c'est lui qui classerait (et déterminerait les procédures de classement) pour les équipements de tourisme (restaurants, hôtels, campings, etc) et pour les organismes de tourisme (et notamment le classement des Offices de tourisme). La FNOTSI s'est interrogée sur la « neutralité » que pourrait avoir un président de Conseil Général dans ce type de classement même si la loi prévoyait l'avis d'une commission où seraient représentés les professionnels du tourisme.
- L'article 10 de la loi du 23 décembre 1992, qui définissait exactement ce qu'est un Office de Tourisme (en charge de l'accueil, de l'information, et de la promotion locale) devait être abrogé. Ce qui sous-entend que leurs compétences pouvaient être beaucoup plus larges. Il ne l'a pas été, tout au plus a-t-il été précisé. Des précisions sont tout de même amenées dans le code des collectivités territoriales, donnant notamment possibilité aux communes et aux communautés de communes de créer des Offices de Tourisme sous forme d'EPIC (Etablissement Public Industriel et Commercial), chose qui était jusqu'alors réservée aux stations classées et communes du littoral. Les élus seront majoritaires au comité de direction de l'EPIC. Cette disposition accentue la tendance vers la « municipalisation » des services financés par la collectivité.

Cette « régionalisation » ne se fait donc pas facilement. La part importante (par le budget, les ressources humaines) déjà prise par les Comités départementaux, les habitudes très départementales de la promotion touristique, l'absence d'unité touristique à l'échelon régional, le poids de l'opposition politique nationale dans la gestion des Régions retardent le processus. Ils constituent autant de handicaps

dont les C.R.T. et les Régions devront s'affranchir pour coordonner les efforts locaux avec succès.

3. Des missions et des méthodes spécifiques

De nombreuses raisons expliquent que cette construction de domaine de compétence soit encore en cours :

1. D'abord, l'aménagement touristique a prévalu sur la gestion et le développement de l'activité : jusqu'en 1983, il a fait l'objet d'interventions publiques programmées dans le cadre d'une planification centralisée, qui visait à l'équipement du territoire pour répondre à l'explosion de la demande de loisirs et de voyages. Les États ont initié, pendant trente ans (essentiellement de 1950 à 1980), de très ambitieux programmes d'équipements touristiques qui ont eu pour terrain d'opération des territoires à fort potentiel de développement : la montagne (en France, le plan neige), les littoraux (en France, la Corse, le Languedoc-Roussillon ou l'Aquitaine : « missions Racine », « MIACA »), les pays d'accueil du VIIème Plan. On retrouve ce schéma d'intervention dans tous les grands pays touristiques. En Espagne, le schéma d'intervention précède celui de la France avec une « Loi des Centres et Zones d'Intérêt Touristique » qui permet de mettre en œuvre des Plans de développement touristique : Costa del Sol en 1960, Pireneos également dès 1960, Costa Brava à partir de 1968, une ordonnance pour les zones et routes touristiques en 1971, le processus de transfert des compétences aux communautés autonomes de 1975 à 1982, un Plan qualité dans la dernière décennie qui a donné de remarquables résultats et sur lequel le secrétariat d'Etat français travaille aujourd'hui.

Ce début de millénaire est marqué, partout dans le monde et en tout cas en Europe[35], par une plus grande autonomie des pouvoirs locaux, par la décentralisation de l'initiative. Ce mouvement libère les projets locaux. Certaines régions (la Vienne, le Lot-et-Garonne, le Nord Pas-de-Calais, l'Alsace..) investissent massivement dans le tourisme.

Depuis dix ans, la problématique s'est donc nettement inversée : les enjeux marchands de la production touristique (augmentation du P.I.B. local ou des parts de marché) sont devenus un objectif en soi, les schémas d'aménagement et règles d'urbanisme ont clairement repris leur rôle de moyens à mettre en œuvre pour

---

[35] Portelli (H) (dir). La décentralisation française et l'Europe, op. cit.

atteindre cet objectif. Porteuse de développement et créatrice d'emploi, la politique touristique locale est entièrement tournée vers l'économie des services. Elle a transformé la problématique de l'aménagement en lui précisant plus clairement sa fonction d'outil. Pour mettre en œuvre ces missions conférées aux communes, les juristes ont eu recours à la notion de service public local. Reprenant dans la loi ce que Louis Rolland a qualifié, dans les années 1930, les missions " par nature ", " par défaut ", " par délégation ", le législateur fixe les conditions partenariales de définition et d'exercice des politiques publiques de développement, d'aménagement, d'accueil, d'information et de promotion touristique. L'enjeu est de taille : au premier plan dans l'économie des services, le tourisme est un des moteurs fondamentaux de la croissance du P.I.B. local mais est soumis à une concurrence forte des destinations.

L'innovation dans le service rendu aux touristes passe par une concentration sur le " cœur de métier " **:** accueil, information générale et sur les disponibilités d'hébergement, conduite technique des politiques d'aménagement et de développement des collectivités, production touristique, réglementation et sécurité, observation économique**.** Cette rénovation implique une action à la fois sur les principes et dans les modes de gestion.

2. Ensuite, pour atteindre un niveau de service et de qualité professionnels, il est nécessaire pour les collectivités réceptrices d'atteindre une taille minimale :

- La dispersion des niveaux territoriaux de gestion du tourisme favorise la minoration des destinations et l 'absence de notoriété,
- La complémentarité de la production (rural-littoral-montagne) implique une production en réseaux qui dépasse l'échelon de la commune ou de la station,
- La gestion du service public touristique local impose des effets de seuils de rentabilité qui nécessite des regroupements de moyens.

La loi Chevènement sur la coopération intercommunale ouvre de larges perspectives pour les communes touristiques et place le tourisme dans le champ du développement économique, compétence obligatoire des regroupements. L'effet de regroupement devrait permettre d'octroyer des moyens démultipliés au service local du tourisme, et trouver ainsi des modes de gestion plus performants. Car, sans nullement mettre en cause la qualité des personnels qui œuvrent aujourd'hui dans ces communes, ni, en proportion, les efforts consentis par les

élus locaux, l'on sait que la satisfaction d'un niveau de service et de qualité professionnels, nécessite une taille minimale que seul un regroupement de collectivités disposant à la fois des moyens et des bassins de population suffisants peut permettre.

De plus, pour les villes touristiques ou les stations, la question de la gestion du service public touristique sous la forme communale crée de plus en plus de difficultés dans les relations qu'elle impose avec les communes voisines. Dans tous les cas, l'on voit qu'il est souhaitable de faire évoluer un grand nombre de petites et moyennes institutions touristiques vers les cadres élargis fournis par les communautés de communes et communautés d'agglomération.

3. Enfin, c'est à l'urbanisme appréhendé dans une approche intercommunale (bassin touristique) qu'il revient de rendre racontable, interprétable, et donc signifiante l'organisation spatiale de la réalité, la mise en scène des espaces publics, les modes de découverte du patrimoine culturel, économique, social et architectural. Il s'agit de replacer l'aménagement de l'espace au cœur de l'invention du territoire touristique. Actuellement, l'action touristique limite trop les différents aspects de l'urbanisme aux seules opérations d'investissement immobilier, d'acquisition de terrains, de construction d'immeubles, de réalisation de travaux immobiliers ou d'exploitation de ces immeubles. En fait, au-delà de l'ensemble des techniques d'application de ses méthodes, l'urbanisme touristique est d'abord un mode d'adaptation de l'environnement, de l'habitat aux besoins des hommes. Il est avant tout l'expression d'une manière de vivre des sociétés locales.

Il est producteur du premier des gisements de l'industrie des loisirs et permet d'inscrire l'étrangeté et la différence dans l'espace public sous trois formes :

- Par la valorisation touristique du patrimoine architectural,
- Par la conception et le traitement des espaces publics,
- Par la création de modes de découverte de tous les milieux, y compris des zones naturelles sensibles.

Espace de communication, l'espace public touristique fonde les multiples déplacements, les échanges sociaux, commerciaux, informatifs, ludiques. C'est un espace composite qui doit répondre à la superposition des usages parfois contradictoires qui en sont faits et des publics qui le fréquentent : le traitement de l'espace public local forge l'âme des nouveaux territoires touristiques.

Quelles sont ces missions ?

Trois missions de médiation au sens communicant du terme. Une médiation entre offre et demande, une médiation entre stratégie municipale et celle des partenaires privés, une médiation entre voyageurs et population locale : elles relèvent du service public, mais leurs activités s'insèrent dans un domaine concurrentiel.

Il s'agit de :

- L'accueil et l'information des touristes, qui sont de réelles missions de service public local.

- La promotion touristique de la commune, (ou du département pour le CDT, de la Région pour le CRT) mission qui relève largement d'un service économique puisque situant la collectivité dans un champ concurrentiel et marchand.

- La coordination des interventions des divers partenaires du développement touristique local, mission que les organismes (Offices) accomplissent difficilement car ils ne sont pas en position de commandement. Mission de service public local, cette dernière compétence reprend l'obligation de coordination donnée par le législateur à la commune ou au groupement de communes[36].

Ce rôle de médiation conféré par le service public local vis-à-vis des clientèles est capital. Selon une étude menée par la FNOTSI[37], un Office de tourisme reçoit en moyenne 40 % des touristes qui fréquentent la station. À l'échelon français, par exemple, 50 millions de visiteurs fréquentent chaque année les Offices de Tourisme. Les 3600 Offices de France constituent le premier réseau de développement touristique du territoire : c'est leur première mission, celle de l'accueil et de l'information.

Cette position d'interface permanente entre le public et le privé place la mission de service public touristique local au cœur de l'aménagement touristique. Elle met en cohérence les actions des partenaires privés ; elle les fédère, elle les coordonne afin de les aider à s'orienter. Elle les canalise dans une direction optimale qui est celle du développement et la vente de la commune touristique. Elle permet d'optimaliser les efforts de chacun en évitant les stratégies individuelles ou contradictoires.

---

[36] Loi du 23 décembre 1992, articles 1 et 3 et loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 5.

[37] FNOTSI, Evolution prospective des offices de tourisme, résultats de l'enquête de mars 1994, 31 p

1. Accueil et information des touristes, animation du territoire du séjour

Un visiteur toutes les cinq minutes environ vient d'abord, dans 90 % des cas, connaître les disponibilités hôtelières. Avec plus de 50 millions de visiteurs accueillis et près de 4.500.000 heures d'ouverture, le réseau des Offices satisfait aux traditions de l'accueil en France. Il remplit réellement, sur cette compétence, un service au public et représente un réel rôle d'acteur dans l'aménagement local. En 1999, 1008 Offices de tourisme (sur les 3600) ont un site Internet.

Les Offices ont ainsi investi 57 millions d'euros pour l'accueil : salons, accueil de presse, démarchage des prescripteurs, organisation de semaines culturelles, publicité. Toutefois, ces chiffres moyens cachent une disparité très nette de fonctionnement : la courbe du pourcentage des sites ouverts par mois reste fortement sensible à la saisonnalité. Celle-ci s'accentue pour les catégories inférieures (Offices 1 et 2 étoiles). Le nombre moyen d'heures d'ouverture accentue encore la disparité du service rendu par le réseau. La recherche de disponibilités dans les hôtels est devenue le service le plus demandé aux Offices avec un taux moyen de 90 % de pratique. À l'échelon d'une Europole (Toulouse par exemple) la demande d'hébergement atteint mille contacts par jour.

Par ailleurs, l'Office de tourisme a également pour mission de rallier la population à l'accueil touristique. Les populations sont les meilleurs vecteurs du tourisme à l'extérieur (si elles sont motivées par l'action touristique). De plus, des habitants acquis au développement touristique soutiennent d'autant mieux les efforts de la municipalité en la matière. Ils comprennent également mieux l'aide financière que les collectivités apportent au tourisme. En ce sens, la mission d'accueil peut vraiment s'interpréter comme relevant du service public touristique local.

Fonction primordiale, essentielle, elle fait exister la ville ou le pays touristique par des acteurs touristiques, des socio-professionnels qui produisent, proposent de l'activité, de l'animation. L'animation n'est pas seulement une animation quotidienne, un "comité des fêtes", un savoir-faire, un génie des lieux…C'est aussi souligner une ambiance, faire vivre un lieu : la commune touristique accueille des populations urbaines habituées à de l'animation de qualité, des politiques culturelles différenciées. Ces voyageurs partent en vacances pour oublier, à la recherche "d'exotisme", d'authenticité, pour trouver une vraie activité du lieu : les temps morts, les heures creuses, l'ennui, sont proscrits. Dès lors l'animation est ciblée, organisée, elle a un coût et doit se rentabiliser.

2. politiques d'hébergement

Ces fonctions d'accueil et d'animation locale ont rendu légitime l'intervention des collectivités touristiques dans le développement de capacités d'hébergement local variées, répondant à des types de clientèles fort différentes. Dès lors, l'offre d'hébergement devient diverse et complexe.

Tableau 1. Estimation du nombre de lits touristiques en France au 1er janvier 2002[38]

	Établissements (en milliers)	Lits (en milliers) (en pourcentages)	
Hôtels classés de tourisme	18,5	1201,0	6,9
Résidences de tourisme	1,0	365,2	2,1
Campings	8,4	2764,5	16,0
Villages de vacances	0,9	264,0	1,5
Meublés de tourisme	135,2	540,6	3,1
Chambres d'hôtes	27,9	14,7	0,1
Auberges de jeunesse	0,2	14,7	0,1
Total hébergements marchands	192,0	5205,7	30,1
Autres résidences secondaires	2420,4	12102,0	69,9
Total	2612,4	17307,7	100,0

- **a. Les politiques de développement, puis de limitation de construction des résidences secondaires**

Les résidences secondaires fournissent le gros de la capacité d'accueil de la station touristique (12 millions de lits, soit 70 % des lits totaux). Cependant, leurs formes deviennent de plus en plus variées et c'est heureux pour la gestion des politiques commerciales des sites et villes touristiques.

---

38 O.N.T., op. cit. p. 3

Ainsi en 1982, on en comptait 2,25 millions. En 2002, l'INSEE en évalue le nombre à 2,6 millions. Après une forte croissance dans les années 1988 -1990 (+ 30 000 résidences secondaires par an), le marché est revenu en 1993 à son niveau de 1985 : 19 248 résidences commencées, dont 7200 en individuel pur, 3100 en individuel groupé et 8800 en collectif[39].

Ce type d'investissement immobilier a des conséquences économiques bénéfiques par ses effets induits sur les services (maintien des activités d'artisanat, de gardiennage, de commerce de détail, du bâtiment). De plus, l'achat de résidences secondaires par des ressortissants étrangers permet d'accroître les entrées de devises et joue un rôle important dans la balance des paiements.

Ces offres d'hébergement peuvent être très dissemblables ou très proches selon la nature de la résidence secondaire : petit pavillon privé, habité au moment des vacances du propriétaire mais fermé le restant de l'année, soit généralement onze mois sur douze (conception plutôt française) ; ou au contraire appartement mis en location lorsque le propriétaire n'en fait pas usage (conception plus généralement Nord européenne).

Le ministère en charge du tourisme tient à jour, avec le concours des directions régionales de l'INSEE et des services préfectoraux, les fichiers d'hébergements classés, c'est-à-dire conformes aux dispositions fixées par voie réglementaire et dont l'essentiel figure dans le glossaire de fin d'ouvrage. Il s'agit notamment du parc hôtelier classé, des campings, des villages de vacances et des meublés de tourisme. Ces informations, disponibles auprès des collectivités locales sous des formes diverses, sur demande et sous certaines conditions, peuvent être complétées par des données fournies par les syndicats professionnels ou des organisations représentatives (notamment pour les résidences de tourisme, les meublés, les chambres d'hôtes et les auberges de jeunesse).

- *Les positions ambiguës des politiques touristiques*

Les résidences secondaires ont été au centre des politiques de développement de l'hébergement touristique des années 1960 aux années 1985. Elles ont permis de satisfaire rapidement l'accroissement de la demande d'hébergement touristique et ce à moindres frais pour la collectivité nationale. Cette demande est aujourd'hui globalement satisfaite : or ces résidences ont vieilli pour la plupart et ne répondent

---

[39] Le Moniteur, op. cit., p. 22

plus, ni aux exigences du marché touristique international, ni à la nécessité d'allonger la saison[40].

Une résidence secondaire est une maison ou un appartement occupé temporairement et à n'importe quel moment de l'année par son propriétaire ou son locataire, seul ou avec sa famille ou des amis, à des fins de loisirs. Cette définition exclue les résidences secondaires marchandes, en particulier les résidences de tourisme ainsi que les « mobile home » installés à l'année sur des parcelles privées[41].

Durant les trente glorieuses, l'État et les communes ont organisé le développement touristique du littoral en ouvrant à l'urbanisation des espaces naturels sur lesquels les promoteurs ont pu édifier des immeubles composés essentiellement de petits studios touristiques privés et les particuliers des maisons secondaires en lotissement[42]. Aujourd'hui, les résidences secondaires ne sont occupées en moyenne que 44 jours, soit environ 6 semaines, par an. Si elles étaient occupées plus souvent, leurs retombées économiques locales seraient plus élevées sans qu'aucune augmentation du stock net de capital fixe n'intervienne. Avec la loi Littoral, l'État, les Régions et les professionnels du secteur touristique ont soutenu un mode de développement à plus faible intensité capitalistique, c'est-à-dire un développement qui cherche à augmenter la valeur ajoutée produite par unité de capital existante ou crée. L'augmentation de la durée d'occupation des résidences secondaires peut être la conséquence soit d'une plus grande fidélité des propriétaires soit d'un renouvellement de l'occupation par des populations multiples. Or les deux politiques mises en œuvre par l'État et les collectivités locales afin d'allonger la durée d'occupation des résidences secondaires existantes, l'une par l'incitation, l'autre par la contrainte, ont échoué.

---

[40] V. Vlès, « Diversification économique en station touristique : puissance de séduction, organisation urbaine et aménagement au service de l'entreprise, » communication au colloque *AGEST 1992*, Bordeaux, Conseil Régional d'Aquitaine /Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, 16 octobre 1992, multigraphié, p. 12 à 16

[41] La définition officielle donnée par l'INSEE en 1999 précise : « les résidences secondaires sont des logements utilisés pour les week-ends, les loisirs ou les vacances pour des saisons touristiques dans les stations touristiques, dans les stations balnéaires, de sport d'hiver, etc. On y classe également les logements meublés, loués ou à louer. Sont inclus dans cette catégorie de logements les cas de multipropriétés ainsi que les gîtes ruraux, les villages de vacances « en dur » et les hôtels résidences de tourisme. Est exclu le logement mobile sédentarisé, caravane ou mobile home installé à demeure sur un terrain ».

[42] B. Guitard, *Les résidences secondaires littorales : le renouvellement des politiques d'aménagement*, thèse de doctorat en aménagement de l'espace-urbansime, Université Rennes 2, UMR CNRS 6590, 8 septembre 2004.

Pour autant, de nombreux élus locaux veulent encore développer l'offre de résidences secondaires qu'ils considèrent comme la seule voie de développement possible pour leur commune.

- *Des objectifs de politique touristique ambitieux atteints grâce à un urbanisme fordiste*[43]

Deux dates symboles ont marqué les politiques d'aménagement touristique du littoral en France : le 18 juin 1963 avec la création de la Mission interministérielle pour l'aménagement touristique du Languedoc-Rousssillon et le 3 janvier 1986 avec le vote de la loi du sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. La première marque le début des politiques économiques de croissance de l'offre d'hébergement touristique mises en œuvre par l'État sur le littoral et qui induiront la création de plusieurs centaines de milliers de résidences secondaires. La seconde marque la fin des politiques touristiques fondées sur la production de résidences secondaires.

Ainsi, au moment de sa plus forte croissance, dans les années 1975 -1982, le nombre de résidences secondaires dans les 884 communes littorales a augmenté de plus de 30 000 unités par an, soit trois fois plus que l'augmentation annuelle sur la totalité de l'espace français. En 1977, il se vend certains jours plus de 200 résidences secondaires sur le seul littoral Languedoc-Roussillon.

Des trois opérations d'aménagement touristique (Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Corse) menées par l'État sur le littoral, c'est celle du Languedoc-Roussillon qui fut la plus ambitieuse en nombre de création de lits touristiques. C'est également celle qui fait l'objet aujourd'hui d'un projet de réhabilitation. Du point de vue national, il s'agissait de satisfaire l'accroissement de la demande touristique. Le nombre de vacanciers français étaient 2 millions en 1937, il atteint 9,7 millions en 1958 et 14,6 millions en 1965. La Côte d'Azur, déjà très occupée, n'offrait plus de possibilités de développement à la dimension des besoins. L'Espagne créait des hébergements touristiques par milliers sur la Costa del Sol et la Costa Brava. Entre 1958 et 1968, tandis que les recettes touristiques de la France ne progressaient que de 128 %, elles s'accroissaient de 190 % en Italie,

[43] Plus exactement un « *urbanisme fordo-keynésio-corbusien* », F ; ASCHER, *Les nouveaux principes de l'urbanisme, la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, ed. de l'Aube, 2001.

251 % en Grèce et de 1.474 % en Espagne[44]. « *Un flot ininterrompu de touristes de tous pays déferlait par millions sur l'Espagne sans s'arrêter sur [la côte Languedoc-Rousssillon]*[45] ». En 1962, seulement 2 % des touristes du Languedoc-Roussillon étaient étrangers. Du point de vue régional, les enjeux étaient d'abord économiques : il s'agissait de créer 80 000 emplois hôteliers nouveaux et un nombre au moins égal d'emplois indirects dans le commerce, les transports, l'artisanat et la petite industrie pour retenir sur place une jeunesse contrainte, jusque-là, à la migration. Du point de vue national, l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon devait contribuer au rééquilibrage du territoire français et s'inscrivait dans la logique des six premiers Plans où prédominaient les objectifs productivistes sectoriels. Sur la création des 500 000 lits touristiques prévus (dont la moitié dans cinq stations nouvelles), les résidences secondaires représentaient 71,4 % de la capacité totale prévue à l'achèvement de La Grande-Motte, 65,1 % à Cap d'Agde, 91,7 % à Port-Camargue. Avant même l'apparition des préoccupations de protection de la nature, l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon a été conduit avec le souci de respecter la nature et de la restaurer là où les hommes l'avaient déjà dégradée[46]. La superficie de chaque station est fixée à 600 - 800 hectares, leur densité moyenne à 100 lits par hectare, et chaque station est séparée des autres par 6 000 hectares de zone rurale soit laissés en l'état, soit reboisés ou restaurés (avec élimination des cabanons ou des campings sauvages). Cette alternance entre construction et verdure va se répéter au sein de chaque station touristique, l'assainissement et les rejets en mer sont sévèrement contrôlés, la démoustication ne compromet ni la faune ni la flore, 23 000 hectares sont classés. La voirie automobile est constituée d'une voie à grand débit en retrait de la frange littorale et d'une voirie en doigts de gant qui dessert les villes créées. Le même dispositif est prévu au sein de chaque station nouvelle, aucune rue ne débouche sur la mer, la circulation reste parallèle au rivage, des dents en peigne aboutissent aux parkings. Le mur quasiment ininterrompu de résidences et d'hôtels de la Côte d'Azur sera évité.

Dans les autres secteurs littoraux, les programmes d'aménagement restent très en deçà de l'exemple espagnol. Le littoral aquitain, aménagé très tardivement (la MIACA naît en 1967 mais commence réellement les travaux d'urbanisme en 1974),

---

[44] G. Cazes, « Réflexions sur l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon », *L'Espace Géographique*, n° 3, 1972.

[45] P. Racine, Aménagement touristique du Languedoc-Roussillon, Urbanisme n° 86, 1965.

[46] id.

reste globalement préservé. Avec une densité de population de 83 habitants au km^2, c'est-à-dire trois fois inférieure à la densité de l'ensemble du littoral français, la construction de logements récents traduit un faible dynamisme par rapport à l'ensemble du littoral français. Le parc de résidences secondaires (26 au Km^2 en 1990) reste également très en retrait par rapport à la moyenne du littoral français (41 au km^2).

Les stations touristiques nouvelles qui résultent de cette période répondent aux principes urbains qui dominaient dans les années 60-70 : standardisation et massification de la production. Ces villes ordonnancées, directement inspirées par la Charte d'Athènes, regroupent les résidences secondaires en immeubles de grand gabarit séparés les uns des autres par des espaces de verdures, hiérarchisent les circulations et différencient les espaces consacrés à l'automobile et aux piétons. La part des journées de vacances des Français dans la région Languedoc-Roussillon passe de 12 % en 1967 à 20 % en 1985. Ces touristes n'appartiennent pas aux classes les plus favorisées et leur départ en vacance confirme la réussite du volet social de la politique touristique engagée. Parallèlement, l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon a permis un accroissement du PIB régional de 10 %[47].

La production en masse de petites résidences secondaires atténue cependant le caractère positif des Missions Racine et de la MIACA. Ainsi en Languedoc-Roussillon, sur 293 000 lits nouveaux créés, 223 000 lits le sont en résidences secondaires. Concernant les Zones d'Aménagement Concerté de la Côte Aquitaine, sur les 65 000 lits nouveaux créés, 63 % l'est en résidence secondaire (43 % en collectif et 20 % en individuel). Ce déséquilibre que l'on retrouve sur les deux littoraux, qui ignore les lits locatifs (30 % seulement dans les programmes de la MIACA), résulte du montage économique des opérations. Ainsi l'État a conçu l'aménagement, réalisé les routes nationales, les ports, le reboisement, la démoustification en Languedoc-Roussillon, l'adduction d'eau, l'assainissement ; mais ce sont les collectivités locales et leurs sociétés d'économie mixte qui ont viabilisé les sols des futures stations dans le cadre des plans masse établis. Le tout a été vendu aux promoteurs, lesquels ont réalisé toutes les constructions exception faite des bâtiments administratifs. Dans la logique qui est la leur, ils ont cherché à construire le moins cher possible pour vendre le plus rapidement possible : les petits studios résidentiels étant ce qui répondait le mieux à ce critère, vont se multiplier… En d'autres termes, ce système n'a assuré que la fonction de production immobilière tout en ignorant les fonctions de commercialisation des

[47] GAMA, Université Paris X Nanterre

locations et de gestion du parc immobilier : il en résulte actuellement une saisonnalité très marquée et limitant la création d'emplois permanents.

L'État est directement responsable de ce déséquilibre : les POS littoraux ont distribué du droit à construire avec pour finalité le développement touristique et plus particulièrement celui de la résidence secondaire. Produite massivement cette dernière devient la solution idéale qui doit permettre le développement du secteur du bâtiment et des emplois induits notamment dans le commerce local : car une fois implanté, le propriétaire devient prisonnier de sa résidence secondaire… À titre d'exemple, en 1976 les surfaces non construites ouvertes à l'urbanisation dans les communes littorales de Basse-Normandie pouvaient, à raison de 1000 m^2 par résidence, recevoir trois fois plus de résidences secondaires qu'il en apparaissait dans le solde de la croissance du parc français de 1968 à 1975[48] ! En Vendée, les surfaces ouvertes à l'urbanisation dans les communes littorales étaient souvent dix fois supérieures à celles des communes de l'intérieur ayant des surfaces et des dynamiques démographiques voisines[49].

Rares sont donc les communes littorales qui dans les années 1960-1980 ne misent pas sur la croissance immobilière. D'autant que l'État les y pousse : par la prise en compte des résidences secondaires dans le calcul de la population retenue pour attribuer la Dotation Globale de Fonctionnement (D.G.F.) d'une part ; par l'introduction dans les critères d'éligibilité à certaines dotations de l'État de paramètres spécifiques aux communes touristiques (Dotation touristique, taxe de séjour, taxe locale d'équipement[50]), d'autre part. Aussi les élus du littoral ayant très bien intégré dans leur ensemble la logique de la fiscalité locale comprennent dès lors que s'ils veulent agir sur leur matière imposable, il leur faudra recourir au développement immobilier de leur commune.

De 1968 à 1990, 582 147 résidences secondaires ont été créées en France. Elles génèrent chaque année 3,56 milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit en 1997

---

[48] D. Clary, Stations balnéaires, banlieues urbaines : la fonction résidentielle permanente des stations du littoral normand , département de Géographie, Université de Caen, 1981, 251 p.

[49] J. Renard, « Bref historique du rôle des collectivités locales dans l'aménagement touristique du littoral vendéen », *Cahiers nantais,* n° 17, 1980, p. 7 à 20.

[50] La dotation touristique a été gelée au moment de la réforme de la DGF du 31 décembre 1993. Les communes qui en bénéficiaient avant la réforme continuent de la percevoir. La taxe de séjour généralisée en 1988 aux communes désireuses de développer leur promotion touristique est votée par les communes dans le but de faire contribuer les touristes aux charges d'entretien d'aménagement entraînées par leur fréquentation. La taxe locale d'équipement votée par la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967 est perçue par la commune auprès des bénéficiaires d'un permis de construire en vue de permettre de financer les équipements induits par l'urbanisation.

l'équivalent de 57 700 emplois directs ou indirects. Ces estimations effectuées à partir des données de l'INSEE restent toutefois à nuancer car, « pour les économistes, le parc de résidences secondaires a encouragé l'immobilisation d'un énorme capital improductif qui aurait certainement gagné à être investi dans l'industrie[51] ». On rajoutera qu'à l'extrême lourdeur de l'investissement en résidences secondaires, s'ajoute une concentration de l'occupation sur les deux mois de l'été. De plus, si les résidences secondaires génèrent relativement peu d'emplois, elles consomment en revanche beaucoup d'espaces naturels et agricoles au point de réduire l'attractivité du littoral. Ainsi, sur une bande côtière de 500 m de profondeur, la part du linéaire côtier naturel est passée, pour la période de 1960 à 1990, de 12 % à 1 % dans les Alpes-Maritimes, de 47 % à 22 % dans les Côtes d'Armor, de 66 % à 26 % dans l'Hérault[52]. Au total, sur l'ensemble du territoire métropolitain français, la part du linéaire côtier naturel sur une bande de 500 mètres de profondeur est passée de 61 % à 39 % en 30 ans.

- *La loi Littoral, une loi anti-résidence secondaire ?*

Alors que le nombre de résidences secondaires autorisé croît de 11 % par an entre 1970 et 1976, en quelques années, de 1981 à 1984, le nombre d'autorisations en France tombe de 40 000 à 24 800. La progression exponentielle du nombre de résidences secondaires qui avait marqué les années 60 et surtout 70 est rompue ; la réalisation et le bouclage de certaines opérations sur le littoral connaissent de graves difficultés. Dans les Landes, par exemple, où les prévisions de la MIACA ne sont réalisées qu'à 50 %, les lenteurs dans la commercialisation des terrains sont imputables au dynamisme du marché[53].

Aux stratégies de développement quantitatif qui avaient multiplié par trois le nombre de résidences secondaires sur le littoral succèdent bientôt des stratégies de valorisation qui les ignorent. Ainsi, en 1986 la loi Littoral est votée : elle a pour vocation de limiter progressivement les possibilités d'augmentation du nombre de résidences secondaires dans les communes concernées. On notera toutefois que dès 1973, les grandes lignes de la loi Littoral étaient dessinées dans le rapport

---

[51] T. Renucci, « Les résidences secondaires en France », *Revue de Géographie de Lyon*, n° 1-2, 1984

[52] *Octant*, n° 73, mars 1998.

[53] V. Vlès, *Politiques publiques d'aménagement touristique*, Pau : Université de Pau et des Pays de l'Adour, SET UMR n) 5603, 2004, p. 427.

Piquard[54]. Or cette loi n'est entrée en vigueur qu'à la faveur de deux circulaires : celle de 1989 sur la détermination des espaces sensibles remarquables et celle de 1991 relative à la « détermination de la capacité d'accueil », « coupure d'urbanisation », localisation et nature de « l'extension de l'urbanisation », détermination des « espaces proches » et identification des « espaces à préserver ». Les explications avancées pour expliquer ce retard sont bien connues : confusion des rôles au sein des Directions Départementales de l'Équipement (qui se trouvent à la fois, mises à la disposition de communes souvent soucieuses d'autoriser la création de nouvelles résidences secondaires et garantes de l'application des prescriptions protectrices de la loi Littoral pour le compte de l'État…) ; pressions multiples induites par la spéculation ; scepticisme à l'égard d'un texte flou avec, en corollaire, un certain attentisme vis-à-vis des tribunaux administratifs, souvent saisis par les associations de protection de la nature. En d'autres termes, la rupture de la loi littorale avec les politiques d'aménagement des années 1960-1980 ne s'est faite que très progressivement.

Accompagnant cette évolution, le rôle d'un certain nombre d'acteurs va changer : les services de l'État qui avaient joué un rôle important dans l'équipement du littoral (Ministère de l'Équipement) s'investissent dans sa protection ; le Secrétariat d'État au tourisme, les Comités Régionaux et les Comités départementaux du tourisme, de nouveaux opérateurs (comme Pierre et Vacances) développent des stratégies désormais peu consommatrices d'espace. Les professionnels du tourisme, hôteliers et agences de voyage considèrent que les occupants des résidences secondaires leur échappent et sont donc de peu d'intérêt.

Ce revirement dans la politique publique d'aménagement, qui accompagne une période de difficulté économique, doit beaucoup aux problèmes rencontrés par l'Espagne dans son tourisme littoral. Pour la première fois en 1989, une bonne année pour le tourisme international, l'Espagne enregistre un recul du nombre d'estivants. Les élus littoraux de France s'en inquiètent. Le Maire de Carnac déclare au colloque « Tourisme et Environnement » des 13 et 14 mai 1991 : « ce qui se passe depuis quelques années sur le littoral espagnol nous fait beaucoup réfléchir[55] ». En écho, la circulaire du 22 octobre 1991 déclare « L'expérience de certains pays méditerranéens dont les façades maritimes ont, plus que les nôtres, fait l'objet d'urbanisations massives, illustre les risques encourus ». Dans le même

---

[54] P. Piquard, *Littoral français. Rapport au gouvernement*, La Documentation française, 1973.

[55] Actes parus à la Documentation Française, 1992, p. 164.

temps, on assure que d'une activité de type quantitatif et standardisé, le touriste, comme l'individu des années 1990, oriente ses besoins en divertissements vers une activité plus qualitative et plus distrayante. La destruction des espaces littoraux par le grignotage de l'urbanisation linéaire tue « la poule aux œufs d'or [56]».

La loi Littoral, loi protectrice, interdit ou limite la construction de nouvelles résidences (principales ou secondaires) dans les communes littorales : la bande des cent mètres à compter de la limite haute du rivage (article L 146-4-III) et les espaces remarquables (article L 146-6) deviennent inconstructibles. L'urbanisation sur tout le reste du territoire des communes littorales est limitée, à l'exception des espaces déjà urbanisés. Les espaces proches du rivage ne peuvent être l'objet que d'une extension limitée (article L 146-4-II), l'extension de l'urbanisation doit ménager des coupures d'urbanisation (article L 146-2) et se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et les villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (article L 146-4-I). Enfin, la jurisprudence précise les notions d'espaces proches du rivage et d'urbanisation limitée[57]. La protection du littoral semble s'être amélioré aux dépens de la construction des résidences secondaires.

Constat à nuancer toutefois, car, malgré la loi Littoral, le nombre de résidences secondaires a continué d'augmenter sur le littoral. Cette augmentation est même supérieure à celle observée dans les autres espaces . À titre d'exemple, la croissance annuelle du nombre de résidences secondaires sur le littoral a été de 1,9 % contre 1,2 % dans les stations de montagne ; ce dernier a lui-même baissé de 0,7 % par an dans les autres espaces.

Malgré tout, le littoral paraît globalement plus protégé que dans les années 1960-1980, (même si, « pendant la protection, l'urbanisation continue [58]»). Or parallèlement à cette protection, on a enregistré depuis 1990, une baisse des activités économiques dans les communes littorales. Le nombre de résidences secondaires n'a augmenté en moyenne annuelle « que » de 17 600 entre 1990 et 1999 dans les communes littorales, contre 28 400 de 1982 à 1990 : une baisse attribuée à la mauvaise conjoncture économique. Cela revient à dire, et nombre de travaux scientifiques le montrent, que la conjoncture économique a eu, jusqu'en 1996, au moins autant d'effets sur le rythme de l'urbanisation que la loi Littoral,

---

[56] G. Dupuy, « Des lézardes dans le béton du tourisme espagnol » *Libération*, 8août 1989.

[57] Conseil d'Etat, 12 février 1993, n° 128 251 et 129 406, Lebon p. 26.

[58] M. Robin, F. Verger, *Pendant la protection, l'urbanisation continue*, Annales 1996, Les Ateliers du Conservatoire du littoral, Conservatoire du littoral, 1997.

laquelle agit davantage sur la répartition infra-communale et intercommunale que sur son volume[59].

- *Les tentatives de l'État pour dessaisonnaliser l'occupation des résidences secondaires sur le littoral*

Le problème de la saisonnalité est lié au type de fréquentation du littoral français : 20 millions de touristes y séjournent par an (soit 47 % des journées de vacances des Français), mais l'offre directe est trop concentrée sur la brève saison estivale, trop limitée à l'hébergement. Du coup, l'offre s'adressant aux Tour opérateurs est sous-représentée, notamment à destination des clientèles étrangères[60].

Ayant mesuré la faible durée d'utilisation du parc privé immobilier de vacances, l'État et quelques collectivités locales ont imaginé transformer les résidences secondaires non marchandes en résidences secondaires marchandes. L'objectif étant : d'en augmenter les retombées économiques, puis d'amener les propriétaires à mettre en location leurs résidences secondaires en dehors des périodes où ils les occupent.

La taxation fut un premier outil initié en 1982 par un groupe d'experts dirigé par un ancien Directeur régional de l'Équipement. Cette taxe touchait les résidences secondaires à condition : qu'elles se situent dans les communes classées touristiques (soit environ 600 000 résidences secondaires en 1982) et qu'elles ne soient pas en location auprès de professionnels de l'immobilier la majeure partie de la haute saison. C'était ignorer que la majorité des résidents secondaires ne veulent pas mettre leur résidence en location bien qu'ils l'utilisent une faible partie de l'année. Le droit d'usage est constitutif de l'identité individuelle et le propriétaire se dote avec sa résidence d'une capacité d'extension de soi et de son corps qui ne peut être menacée d'intrusion sans être vécue comme une intrusion[61]. La vision moderne de la propriété, qui la considère uniquement comme un bien économique, rend la taxation socialement acceptable. Et, dans ce projet, les planificateurs ont assimilé l'habitat à un objet purement fonctionnel. Or, « l'autre résidence » n'est pas une marchandise parmi d'autres. Tout comme chaque logement habité par le passé, elle est aussi le lieu de réunions familiales à forte valeur symbolique et le

---

[59] B. Guitard, *op. cit.*

[60] V. Vlès, op. cit., p. 451

[61] D.A. Krueckebey, « La propriété foncière un concept difficile, », *Etudes foncières*, n° 69, décembre 1995

réceptacle d'objets – meubles hérités, jouets usagés, etc., auxquels sont associés de nombreux souvenirs.

Les propositions du rapport « sur la banalisation des hébergements touristiques » commandé par le Ministre de l'urbanisme et du logement parurent dans le journal *Le Monde* du 28 juillet 1982. Le 30 juillet, son rapporteur était déchargé de la mission de réflexion sur les conditions de développement de l'hébergement touristique et le groupe qu'il présidait était dissout[62].

Après le rejet des propositions coercitives du rapport, le gouvernement a cherché à mettre en place des incitations à la construction de résidences à usage locatif. Cela s'est traduit par la reconnaissance juridique et fiscale des résidences de tourisme. Par ailleurs, une petite dizaine de collectivités locales a expérimenté dans les années 1990 différents montages juridiques et financiers pour relancer leur parc d'hébergements locatifs touristiques : La Plagne, Tignes, Les Deux-Alpes, Les Ménuires, Orcières-Merlette en montagne et Saint-Jean-de-Monts, Cap d'Agde, la région Languedoc-Roussillon sur le littoral. Selon une enquête de la SOFRES réalisée en 1995 à La Plagne, un appartement de quatre lits, rénové et géré par un professionnel rapporterait par an 12 960 euros au commerce local contre 5 640 euros pour un appartement ancien mis en location de façon occulte[63].

Trois types de montages ont été expérimentés : avec des aides directes (en Languedoc-Roussillon et à Orcières-Merlette) dans lesquelles le propriétaire perçoit une subvention publique pour réaliser les travaux ; avec des aides indirectes (Tignes, Les Deux-Alpes) où un intermédiaire prend en charge totalement le coût des travaux et verse un loyer réduit au propriétaire après location ; avec un crédit bailleur qui finance l'acquisition de l'immobilier et reçoit en contrepartie un loyer du propriétaire (La Plagne et Saint-Jean-de-Monts).

Pour limiter les obstacles juridiques liés à ces expérimentations, notamment par rapport au droit sur les aides directes ou indirectes déterminées par l'article L 1515-1 du code général des collectivités locales aux primes à l'emploi et à la création d'entreprises, le législateur a créé un dispositif unique dans le cadre de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) : les Opérations de réhabilitation de

---

[62] *Le Figaro*, 31 juillet 1982 et *Le Monde*, 20 août 1982.

[63] I. Berthier, « Les stations n'ont plus la cote », *Diagonal,* n° 139, septembre et octobre 1999.

l'immobilier de loisirs (ORIL)[64] et les Villages résidentiels de tourisme (VRT)[65]. La loi permet ainsi aux propriétaires de récupérer la TVA sur le montant des travaux réalisés et confirme la compétence des collectivités locales dans le domaine de la réhabilitation de l'immobilier touristique.

L'amélioration généralisée de la qualité des logements et des équipements urbains entraîne sans coup férir une augmentation de la fréquentation, or rien ne dit que cela soit suffisant pour atteindre l'équilibre financier qui se situe entre 6 semaines de location (bas de gamme) et 13 semaines de location (haut de gamme)[66]. D'autant que l'augmentation du nombre de logements mis sur le marché locatif génère d'autres problèmes, en particulier celui de diminuer la durée moyenne de location de chaque logement. « Le marché de la location touristique [est] peu élastique[67] » et les clients susceptibles de venir pendant les mois de mai, juin ou septembre, en particulier les étrangers ont comme critère principal la présence d'une piscine dans la résidence, alors que neuf sur dix d'entre elles (par exemple à La Grande-Motte) n'en possèdent pas[68].

En France, les pouvoirs publics ont essayé, afin d'augmenter les retombées économiques des résidences secondaires existantes, de convaincre leurs propriétaires d'être prioritairement des acteurs économiques de leur station. Dans le cas des mesures coercitives, l'État est impuissant à remettre en cause le droit d'usage par une taxation qui est jugée « abusive ». Dans le cas des mesures incitatives, les aides octroyées ne répondent pas aux attentes des propriétaires de « pieds à terre » qui ne cherchent absolument pas à « rentabiliser » leur « hébergement second ».

---

[64] Article 186 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000. Les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir ont pour objet l'amélioration du parc immobilier touristique et l'aménagement des espaces publics, du stationnement, des équipements d'infrastructures et du traitement de l'environnement.

[65] Décret n° 2001-343 du 19 avril 2001. Le village résidentiel de tourisme est un établissement commercial d'hébergement classé qui s'inscrit dans le périmètre d'une ORIL. Il est constitué d'un ensemble de locaux d'habitation meublés et est doté d'équipements de services communs dans des locaux situés à proximité. Le VRT est géré par une seule personne, dans le cadre d'un contrat de location d'une durée au moins égale à 9 ans. Durant cette période, les propriétaires des locaux peuvent bénéficier d'un droit à la réservation prioritaire pour une durée limitée dans l'année.

[66] D. Allaman, I. Berthier et al., « Mission littoral : passé, présent, futur », *Diagonal*, n° 159, janvier-février 2003, p. 28 à 52.

[67] J-L. Michaud et al., *Les conditions d'amélioration de l'hébergement touristique en montagne et sur le littoral*, Inspection générale du Tourisme, Conseil général des Ponts et Chaussées, affaire n° 96-162, 1997, p. 7.

[68] M. Allaman, op. cit.

La solution est plutôt dans le renouveau de la production touristique locale et le travail autour de sa qualité, comme l'indique clairement l'exemple des Baléares. La politique hôtelière des Baléares est longtemps restée synonyme d'urbanisation touristique anarchique. Le développement touristique des Îles a longtemps reposé sur l'augmentation quantitative du nombre de lits touristiques, tandis d'autres destinations plus lointaines, aussi chaudes et ensoleillées sont venues les concurrencer. Le cercle vicieux de la qualité est apparu : la clientèle aisée a commencé à préférer d'autres destinations, obligeant les hôteliers à baisser leurs prix pour attirer des touristes moins solvables, puis, faute d'une rentabilité suffisante, à réduire leur budget consacré à l'entretien. L'ensemble s'est traduit par une chute des recettes touristiques espagnoles à la fin des années 1980. On pourrait transposer ce constat en France qui n'est pas plus à l'abri des risques d'un tel mode de développement, puisque, sur certains littoraux la qualité des hébergements diminue également (la côte Aquitaine, notamment).

Donc dès 1988, le gouvernement des Baléares commence à réorienter sa politique touristique pour se distinguer des destinations concurrentes : par la qualité de ses hébergements, la maîtrise de son urbanisme, la protection de son environnement et la diversité des activités proposées. L'objectif n'est plus de créer plus de richesses avec toujours plus de touristes mais d'en créer plus sans augmenter le nombre de touristes en haute saison. Deux stratégies sont mises en place : l'amélioration de la qualité des produits touristiques pour reconquérir une clientèle d'habitués et leur diversification pour allonger la saison[69]. La création de nouveaux produits permettant un meilleur taux de remplissage en dehors de la haute saison : tourisme sportif (golf, cyclisme), tourisme nature, tourisme professionnel (congrès). Cette politique s'est traduite par des aides du gouvernement autonome à la réalisation de travaux. La loi de juin 1990 pour l'amélioration des infrastructures des zones touristiques prévoit ces travaux dont le coût est pris en charge à 60 % par le gouvernement autonome et à 40 % par les communes. Cette loi a permis de rajeunir de nombreuses plages, de créer des promenades maritimes, par exemple celle de l'Arsenal de Palma pour 11,5 millions d'euros en 2000. Elle assure également la protection de tout le littoral non bâti (55 % du littoral est désormais protégé). L'amélioration des hébergements touristiques est obtenue par l'élimination de l'offre hôtelière ancienne, commercialisée à bas prix et par la mise en place de normes exigeantes. À Palma, des hôtels ont été transformés en résidences pour personnes âgées et des appartements touristiques ont dû se soumettre à des normes plus exigeantes. Dès 1988, l'autorisation à bâtir

---

[69] B. Guitard, op. cit., p. 77

un hôtel implique une surface de terrain minimum de 60 m^2 par lit et la construction d'une piscine (0,75 m^2 par lit). La construction d'hôtels de moins de quatre étoiles ou d'appartements touristiques de moins de trois clés est interdite. En 1999, la loi générale du tourisme reprend ces principes et limite définitivement le nombre de lits aux Baléares : pour avoir l'autorisation d'en créer de nouveaux, il faut acheter de « vieux lits ».Les touristes ont apprécié cette rénovation qualitative : 67 % reconnaissaient la qualité de leur séjour en 1994, 75 % en 1997, 82 % en l'an 2000[70]. Dès 1992, le Président du gouvernement autonome des Baléares a reçu à Londres le prix européen du tourisme attribué par les groupes écologistes et les autorités touristiques britanniques. En 1997, la commune de Calvia est récompensée pour son action en faveur du développement durable. Les raisons du succès du renouveau du tourisme aux Baléares apparaissent les mêmes que celles du développement des résidences de tourisme : des opérateurs ayant une bonne connaissance du volume et des attentes des touristes et qui y répondent ; un pouvoir politique conscient des enjeux qui facilite la production de cette offre en fixant des règles du jeu claires et en mettant en place des aides.

Dans la mesure où le maintien et le développement de l'emploi est la première préoccupation des élus locaux, réfléchir avec eux à de nouveaux modes de développement du tourisme, comme le prévoit l'article 1 de la loi Littoral doit être une priorité de l'État. D'autant que le succès des résidences de tourisme ou de la politique hôtelière des Baléares ont montré que le développement touristique et la protection du littoral ne sont pas systématiquement antinomiques[71].

L'accroissement quantitatif des résidences secondaires n'est plus considéré par l'État, les Régions et les professionnels du tourisme comme un moyen de développement touristique des communes littorales. L'évaluation de cette politique est plus que mitigée : le montant des investissements réalisés sous forme de résidences secondaires est très élevé par rapport à leurs retombées dans l'économie locale. En 30 ans, sur l'ensemble du territoire métropolitain français, la part du linéaire côtier naturel sur une bande de 500 mètres de profondeur est passée de 61 % à 39 %. Aujourd'hui, le développement touristique ne peut plus

---

[70] J. Bustamante, « Sustainable development for nature tourist towns : the Calvia model », *Les sommets du tourisme*, Chamonix, 2 décembre 1999, 30 p.

[71] En France, on estime à plus de 2.500 le nombre d'emplois créés en 4 ans (1996-2000) sur le littoral, dont 1.000 l'ont été grâce aux avantages Périssol. Chaque logement en résidence de tourisme y est occupé 145 jours en moyenne, contre 44 dans une résidence secondaire « traditionnelle » (C. ROUSSEL, *Les résidences de tourisme*,, Ed. BPI, 1991, 464 p.

venir du chiffre d'affaires généré par de nouvelles résidences secondaires mais d'un accroissement de la valeur ajoutée générée par unité d'investissement. Ce changement de stratégie touristique pose naturellement la question de la place des résidences secondaires existantes.

- *Quelques pistes de travail pour l'avenir*

La première piste de travail concerne l'attraction de jeunes retraités au bord de mer par la transformation de résidences secondaires en résidences principales. Elle n'est pas sans effets pervers. Cette solution, particulièrement étudiée par Baudouin GUITARD[72], est fondée sur l'idée que les deux tiers des retraités rencontrés dans l'enquête « bord de mer 1980 [73]» sont venus à la mer dans les six mois qui ont suivi la prise de retraite, tandis que 16 % seulement étaient retraités depuis plus de trois ans lors de leur installation. Dans l'enquête « Côte d'Azur 85-92 [74]», 57 % sont venus à la mer dans les deux ans qui ont suivi la prise de retraite. La croissance du nombre de retraités, l'augmentation de leurs revenus, l'existence d'un parc de logements désirables expliquent ce phénomène. La très grande majorité des retraités s'est installée dans une commune qu'ils connaissaient déjà. Seulement 24 % des retraités installés en bord de mer n'avaient passé aucune de leurs vacances dans la commune même ou les environs. Dans l'enquête « bord de mer 1980 », si 13 % ont vendu leur résidence secondaire pour s'installer dans un autre logement de la même commune, 40 % tout de même ont transformé leur résidence secondaire en résidence principale.

Cependant, de nombreux facteurs viennent limiter cette solution pour la transformation des résidences secondaires. D'abord, six retraités migrants sur dix ne s'installent pas dans une résidence secondaire existante. Ensuite, l'installation diminue avec l'âge : d'après les enquêtes de Françoise CRIBIER, seulement 28 % des nouveaux habitants permanents de plus de 60 ans s'installent dans une résidence secondaire qui leur appartenait. Enfin, ce sont les régions les plus attractives qui reçoivent le plus de retraités : ce sont donc les stations du littoral qui continuent à attirer des touristes qui recevront les nouveaux retraités. Sur ce plan, les stations sont autant en concurrence entre elles qu'avec les centres urbains. Les

---

[72] op. cit., 2004, p. 91 à 135

[73] F. Cribier avec la collaboration de M-L Dufau, F. Zimmerman, *La retraite au bord de mer*, CNRS, Université de Paris VII, 1981-1984 (exemplaire unique), p. 218.

[74] F. Cribier, A. Kych, M-L Dufau, F. Zimmerman, La Côte d'Azur, région d'accueil des retraités. Deux enquêtes récentes auprès des retraités arrivés dans les trois stations des Alpes-maritimes en 1976-1984 et en 1985-1993, tome 1 et 2, CNRS, 1994.

habitants des communes touristiques situées dans une aire urbaine bénéficient déjà de l'ensemble des équipements et services qui répondent à ces besoins. Dans les communes touristiques isolées du littoral, les habitants disposent certes d'un bon niveau d'équipements et de services. Mais dans de nombreux cas, ces équipements et services ne sont pas adaptés aux 60-80 ans. Leur adaptation a un coût. La sécurité et l'adaptation des espaces publics aux personnes âgées nécessitent l'intervention d'urbanistes et exigent des élus une volonté politique forte[75].

Les analyses sur la mobilité et l'installation des jeunes retraités posent deux questions pour la transformation des résidences secondaires, questions non résolues à ce jour. La première porte sur les stations touristiques des années 60-80 dont une part importante des logements n'ont qu'une pièce. Plus de la moitié des logements de La Grande-Motte sont trop petits pour accueillir des populations permanentes. Que faire? Avec quels moyens financiers ? La seconde question est celle du vieillissement de la population des communes littorales. Est-ce souhaitable ? Ne risque-t-on pas de laisser ces communes se transformer en stations de « personnes âgées » dont les touristes d'été se sentiront exclus ? Le vieillissement du littoral pose la question du maintien et du développement d'avantages accordés aux retraités dès 55 ou 60 ans et de l'augmentation des dépenses sociales et de santé dans certains départements. Les autres écueils sont d'ordre social : la concentration volontairement exclusive des personnes âgées dans des « gates communities[76] » (dont l'entrée pour les enfants est même parfois interdite !) ; le développement de politiques locales en direction de l'électorat âgé (actions sécuritaires, obligation de fermeture des restaurants dès 23 heures,...) au détriment des politiques locales en faveur des familles ou de l'économie pose de nouveaux problèmes d'aménagement du territoire. L'accroissement de la division sociale qui résulte de ces nouveaux quartiers rend impossible « l'engagement des différents groupes sociaux dans une action politique visant à définir les objectifs communs et à négocier des solutions[77] ». L'exemple caricatural des « gate communities » est tout de même conforté par des

---

[75] F. Guyon, « Aménagements et qualité des espaces publics, Table ronde », in J. YERPEZ (coord.), *La ville des vieux, recherche sur une ville à humaniser*, Ed. de l'Aube, 1998, p. 454.

[76] l'exemple le plus connu est la « gate community » de Sun City, près de Phœnix dans l'Arizona où tous les habitants de la ville ont plus de 55 ans ! Ce phénomène ne cesse de s'accroître et touche maintenant la Californie, la Floride, l'Amérique Latine, l'Espagne, le Portugal, la Grande-Bretagne, l'Egypte et même, en France, des villes comme Toulouse ou Bergerac.

[77] C. Ghorran-Gobin, « Etats-Unis : gated communities et private cities », *Urbanisme*, n° 312, mai-juin 2000.

enquêtes informelles effectuées en Grande-Bretagne, dans les Pays-de-la-Loire et dans le Midi qui montrent la réglementation par les mairies des fermetures des restaurants à 23 heures, l'opposition des retraités au développement des zones artisanales, etc.

Inversement, peut-on socialement encourager des mesures qui tendraient à entériner l'exclusion des plus de 60 ans de la vie sociale ?

Les autres pistes étudiées par la recherche en urbanisme touristique apparaissent bien fragiles. Le télétravail est actuellement faible (moins de 2 % de la population active française ayant un emploi) et ne croît au plus que de 40.000 personnes annuellement[78]. Il s'entend également en fonction de facteurs qui écartent bon nombre de littoraux : la logique de l'extension du télétravail est celle de l'aire métropolitaine et de la très grande ville où s'organisent les réseaux de compétences et le tissu relationnel[79].

L'impact de ce qu'il peut rester des 35 heures est à prendre avec d'infinies précautions[80] : de 1995 à 1999, contrairement à ce qu'on croit habituellement, le nombre de nuitées en court séjour a régulièrement diminué[81]. D'autre part, le marché des courts séjours au sens statisticien[82] est nettement moins important que celui des vacances (5 fois plus de nuitées en vacances qu'en courts séjours), leur part à la mer est faible (18,7 %) et celle en résidence secondaire encore plus et chute même à 7,6 % en 1999 contre 11 % en 1993 !

L'ensemble des conclusions des travaux étudiés conduit à favoriser, dans les outils de planification spatiale (Directives Territoriales d'Aménagement, Schémas de Cohérence Territoriale, Plans Locaux d'urbanisme), les offres d'hébergements les mieux adaptées aux demandes des jeunes ménages (touristes ou résidents permanents) au détriment des offres d'hébergements plus adaptées aux

---

[78] T. Breton, Le télétravail en France. Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques, La Documentation Française, 1994, p. 15.

[79] C. Poirier, Technologies de l'information et de la communication et nouveaux modes de travail : le cas du télétravail, Thèse de Sciences Economiques, Université Paris IX, p. 307.

[80] J-Y. Boulin, C. Du Tertre, *L'impact du temps de travail sur les usages du temps : conséquences pour les loisirs et le tourisme,* Rapport final pour le Secrétariat d'Etat au tourisme et le Commissariat général du Plan, février 2001.

[81] Observatoire National du Tourisme, Suivi des déplacements touristiques – Nombre de nuitées en courts séjours des Français de 1994 à 1999, 2001.

[82] F. Potier, *Evolution de la mobilité de week-end,* INREST, Collection rapport INREST n° 109, 1989 ; F. Potier, *Les voyages de courte durée des Français*, INREST, Collection les cahiers de l'Observatoire, n° 8, Observatoire National du Tourisme, 1993 ; M. Blacadon, *Les courts séjours personnels des Français 1993-1999*, Les Essentiels du Tourisme, n° 16, juillet 2001.

demandes des résidents secondaires et des jeunes retraités mobiles. Les jeunes ménages à la recherche d'un logement en accession ou en location ont actuellement de plus en plus de difficultés à se loger, ce qui est paradoxal pour un espace qui compte autant de logements inoccupés pendant une grande partie de l'année ! L'enjeu est bien aujourd'hui de concevoir des politiques de développement durable qui tournent résolument le dos aux politiques sectorielles des trente glorieuses dont le littoral hérite aujourd'hui la difficile gestion. Celles-ci étaient sans doute adaptées à la situation économique et sociale de l'époque : un pouvoir politique fort, une demande touristique solvable. Les politiques à définir aujourd'hui tiendront compte du caractère éparpillé du pouvoir politique actuel et de la stabilisation de la demande touristique.

- **b. Les hôtels, cafés et restaurants (H.C.R.)[83]**

Forme traditionnelle de l'hébergement touristique en station, l'hôtel de tourisme(*) loue des chambres ou appartements meublés à la nuit, à la semaine ou au mois. La notion de chambre en hôtellerie recouvre un local où deux personnes peuvent prendre place. La France dispose d'un parc d'hébergement hôtelier considérable et qui a été, jusqu'à ces dernières années, en augmentation constante : 1,2 millions de lits en 2003 contre 0,97 millions de lits en 1985. Ce parc a connu cependant une diminution de sa capacité lors de la crise de l'immobilier en 1992 (baisse de 20 000 lits de 1992 à 1993). Certains sites, notamment urbains, apparaissent aujourd'hui suréquipés.

Les hôtels de tourisme et les résidences hôtelières offrent à la location environ 35% de lits en plus qu'en 1985. Cependant, en valeur relative, la part de l'hôtellerie dans la capacité totale d'hébergement décroît. Si l'hôtellerie offre les plus fortes capacités d'hébergement dans les pays industrialisés, sa place, en valeur relative diminue : 10% à 15 % des touristes y séjournent en 2000 (36 % des séjours se font en hébergement marchand 11,5 % en résidence secondaire, 52 % en famille ou chez des amis).

La Direction du Tourisme recense, en France et en 2003 environ 18 373 hôtels de tourisme (homologués) offrant 603 619 chambres (catégorie en augmentation de 4 % par an jusqu'en 1989, en légère diminution depuis 1991) dont 2 656 hôtels de chaîne (213 019 chambres). Ces hôtels sont classés en groupes (zéro, une,

---

[83] Estimation du nombre de lits et sources : lits = chambres x 2 (Source : INSEE – Direction du Tourisme – Observatoires régionaux)

deux, trois, quatre et quatre étoiles luxe) en fonction du niveau de confort. Le premier but de ce classement est d'informer le touriste par un label de qualité. Cette opération administrative s'appuie sur des critères objectifs (nombre de chambres, surfaces, équipements divers) et relève de la responsabilité du Préfet qui classe à partir d'un tableau annexé à l'arrêté du 16.12.1964, après avis d'une Commission départementale.

Actuellement, on constate une augmentation très sensible des catégories moyenne et haut de gamme. Ainsi, depuis 1985, la catégorie une ***** [(1)] a diminué de plus de 50% (1.922 hôtels, 37.412 chambres). La catégorie deux ***** qui offre 29 000 chambres a connu un développement rapide du fait du développement des chaînes volontaires et intégrées : *IBIS, CLIMAT DE FRANCE, ARCADE, CAMPANILE*... puis un tassement (9.974 hôtels). La catégorie trois ***** qui offrait 82 000 chambres a augmenté fortement (+ 80 %) (3 607 hôtels, 163824 chambres). La catégorie quatre ***** quatre * luxe **"**luxe" qui offrait 34 000 chambres a également augmenté mais plus faiblement : elle offre 53.625 chambres dans 704 hôtels.

Tableau 2. Capacité (chambres)et fréquentation moyennes de l'hôtellerie homologuée

Durée moyenne du séjour : 1,6 à 2 nuits (moyenne)

Catégorie	Capacité 1985	Capacité 2003	Évolution %
HP	**n.c.**	**66.804**	
0 *	175.000	33.412	- 423
2 *	175.000	281.954	+ 61
3 *	82.000	163.824	+ 100
4 * et luxe	**34.000**	**53.625**	**+ 528**

Sources : Ministère du Tourisme, Direction de Tourisme

Les deux dernières catégories jouent un rôle important auprès des touristes étrangers qui représentent respectivement 60 et 80 % de leur clientèle. Ces hôtels offrent des types d'hébergement très diversifiés : relais de tourisme(*), motels(*), hôtels - résidences de tourisme(*)... En station touristique, on aura avantage à

[(1)] ***** signifie **:** usage de transcription de l'appellation " une étoile "

différencier le parc en au moins deux grands types d'établissements : les hôtels familiaux au comportement patrimonial et les hôtels intégrés ou à comportement « entrepreneurial ».

Le premier type regroupe l'hôtellerie traditionnelle, en voie de marginalisation progressive, mais qui occupe encore la part la plus importante de l'offre. Ces hôtels totalement indépendants sont de type familial, localisés essentiellement dans les stations touristiques anciennes balnéaires ou de montagne et en milieu rural. Ils offrent essentiellement des chambres de catégorie une ou deux étoiles. Leur gestion financière répond la plupart du temps à un comportement patrimonial où le retour sur investissement n'est pas la préoccupation dominante. Leur rentabilité dépend de nombreux facteurs qu'ils ne maîtrisent pas et de la rigueur de leur gestion : ils subissent généralement des coûts fixes élevés dus aux longueurs des périodes de fermeture et au faible taux d'occupation en basse saison. Leur coût de rachat élevé, leur rentabilité faible, provoquent souvent des difficultés de transmission : elles se soldent souvent depuis les années 85 par une cessation d'activité. Depuis 1991, les enquêtes de conjoncture font apparaître des résultats contrastés mais dans l'ensemble peu satisfaisants concernant ce type d'établissements : le comportement général de la clientèle semble désormais plutôt défavorable à cette forme d'hébergement. L'enquête annuelle réalisée par le *Crédit d'Equipement des Petites et Moyennes Entreprises* confirme cette tendance qui a touché en 1992 toutes les catégories d'hôtels. Les établissements implantés en station rurale sont plus fortement touchés par ce mouvement : les baisses de fréquentation y sont plus marquées, pouvant aller jusqu'à dix points d'écart par rapport aux autres catégories d'établissement.

En station, ces hôtels sont soumis aux aléas de la fréquentation saisonnière et aux changements des comportements de clientèle. Le retour sur investissement n'est possible pour cette activité qu'après une période assez longue (4 à 6 ans en moyenne). Les hôtels de chaîne font donc plus facilement face aux fluctuations de fréquentation. Dans l'hôtellerie familiale marquée par un très grand nombre de petites et moyennes entreprises, le recul de l'activité d'hébergement, lui-même lié à celui de la restauration, entraîne ces dernières années une baisse du chiffre d'affaires. Les établissements les plus touchés par ce mouvement ont été les trois étoiles, surtout ceux avec restaurant qui perdent 12 % en moyenne de leur chiffre d'affaires dans la dernière décennie. Les marges de manœuvre étant réduites à la compression des frais de personnel et à la réduction des postes de consommations intermédiaires, l'adhésion à des *chaînes volontaires* a permis de réduire certains coûts et de bénéficier en retour d'une bonne fréquentation de la clientèle étrangère européenne.

Ces *chaînes volontaires* apportent aux hôteliers indépendants des avantages comparables aux chaînes intégrées, appelés "effets de chaîne" : édition de guides de promotion communs, campagnes de publicité et de pénétration de marchés nouveaux, systèmes de réservation centralisés et informatisés, groupements d'achats pour les équipements hôteliers, assistance technique et conseil en gestion.

Ces chaînes sont spécialisées dans certains créneaux du marché hôtelier :

MAPOTEL aujourd'hui affiliée à la chaîne américaine *BEST WESTERN, INTER HOTEL*, chaîne européenne (165 établissements de 2 à 3 *****),

LOGIS DE FRANCE qui regroupe des "hôtels familiaux" 1 et 2***** et des "auberges", plutôt localisés en milieu rural et représentant la branche "traditionnelle" des 2 *****,

ou l'*ASSOCIATION TOURISTIQUE HOTELIERE*, implantée en région parisienne et Val de Loire,

FRANCE-ACCUEIL, coopérative dans l'Ouest, les Pyrénées et l'Auvergne (143 établissements en 1990),

CHATEAUX INDEPENDANTS, RELAIS ET CHATEAUX qui regroupent des châteaux-hôtels, des relais de campagne en Europe et hors Europe(377 établissements en 1990 répartis dans 37 pays offrant surtout des 3 et 4 *****),

LES RELAIS DU SILENCE, spécifiquement "calmes" ou réputés tels, chaîne implantée en France, en République Fédérale d'Allemagne et Suisse.

À côté de cette catégorie hôtelière traditionnelle, le second type d'établissements est constitué par les *chaînes intégrées* qui contrôlent juridiquement les hôtels portant leurs enseignes soit en étant propriétaire des murs, soit par contrat d'exploitation. Aux États-Unis, elles réunissent 70 % de la capacité hôtelière soit deux fois plus qu'en France. Elles ont souvent été créées par des compagnies financières, des banques ou des compagnies aériennes dans un but de diversification des investissements et des activités des entreprises :

MERIDIEN, longtemps filiale d'Air France;

FRANTEL, filiale des Banques Populaires jusqu'en 1984.

D'autres ont été constituées dans le but unique de gestion hôtelière: *HOLIDAY INN, NOVOTEL, SOFITEL*...

On compte en France, 16 chaînes représentant 213 000 chambres (35 % du parc). Il y a dix ans déjà, les dix premières chaînes françaises totalisaient déjà 296 724 chambres (Etude MKG, Equip'Hôtel, 1991) et se répartissaient comme suit :

- Le groupe *ACCOR,* premier groupe hôtelier français (60 % de l'hôtellerie de chaîne) et troisième mondial, créé en 1966 autour de *NOVOTEL* et complété par deux filiales : *MERCURE* et *IBIS.* En 1980, le groupe rachète à Jacques BOREL International *SOFITEL*. Le groupe s'implante fortement en Europe (*NOVOTEL* et *IBIS*), en Afrique (*SOFITEL*) et aux U.S.A. et Extrème-Orient (Novotel). Il développe les formules à premier prix (*FORMULE 1*) et un chaîne de motels (*MOTEL 6*). Il échoue, en 1994, dans le rachat de *MERIDIEN* (19 412 chambres) à Air France mais accède à une partie du capital de *PULLMAN INTERNATIONAL*.

- Le groupe *PULLMAN INTERNATIONAL* (11 % de l'hôtellerie de chaîne), division hôtelière de la *COMPAGNIE INTERNATIONALE DES WAGONS-LITS ET DU TOURISME (C.I.W.L.T.)*, repris progressivement en 1991-1993 par ACCOR, il a développé depuis 1956 les chaînes *PULLMAN, P.L.M. ETAP* et *AZUR* (3 et 4*), *ALTEA*, *ARCADE* (avec PARIBAS, la B.N.P., la Société Générale et Shell), *HOTELS ASSOCIES*.

- La *SOCIETE DU LOUVRE* (11 % de l'hôtellerie de chaîne), créée par la famille Taittinger et la banque Worms, contrôle les chaînes *CONCORDE* 4***** et 4***** luxe, et *CAMPANILE*/ *CAMPAVILLE* 2***** (franchisés), *BLEU MARINE*, *PREMIERE CLASSE*.

- *ELITAIR* (3 % de l'hôtellerie de chaîne dans *CLIMAT DE FRANCE* , hôtels franchisés), *NUIT D'HOTEL*), *PARGEST* (7088 chambres dans *BALADINS, LES RELAIS BLEUS*), *RESTHOTEL PRIMEVERE* racheté en 1993 par un groupe américain (1,5 % de l'hôtellerie de chaîne), *PELEGE* (1,5 % de l'hôtellerie de chaîne dans *ALLIANCE, FIMOTEL*), *FRANTOUR* (1 % de l'hôtellerie de chaîne), *LATITUDES* (1 % de l'hôtellerie de chaîne) regroupent les chambres restantes.

Les groupes intégrés créent des hôtels en commercialisant les chambres selon un plan de développement interne à l'entreprise. Ils segmentent leur offre en fonction du marché et commercialisent selon les méthodes de marketing les plus avancées. Ce sont des outils puissants de production de services mais également d'aménagement touristique par les activités induites qu'ils drainent et les établissements divers (dont les casinos) qui s'implantent à proximité.

- **c. Les formes de para-hôtellerie[84]**

La résidence de tourisme est un ensemble de logements touristiques qui se situe à mi-chemin entre l'hôtel et le meublé de tourisme. Elle correspond aux aspirations des familles (50 % de leur clientèle) de condition moyenne qui recherchent un maximum d'autonomie, surtout lorsqu'elles ont plusieurs enfants et une limitation du budget de la logistique (logement et nourriture) au bénéfice des loisirs. Pour un prix inférieur à 25 ou 30 % d'une chambre d'hôtel de catégorie identique, un logement en résidence de tourisme présente la même capacité de sécurisation liée au classement et est équipé d'une cuisine qui permet à son locataire de prendre ses repas en toute liberté.

Les exploitants de résidences de tourisme ont acquis une très grande efficacité dans le domaine de la commercialisation. Ils ont multiplié les réseaux de distribution pour attirer en dehors des périodes de vacances scolaires de nouvelles clientèles, autres que celle des familles (jusqu'à 90 % de la clientèle en vacances scolaires) : des groupes d'amis, les seniors, la clientèle d'affaires qui permettent d'allonger la saison des stations touristiques de montagne et plus encore sur le littoral.

La résidence de tourisme comme produit immobilier peut révéler d'autres aspects, notamment l'achat de titre de jouissance d'un appartement (*time share :* en temps partagé). Le marché de l'hébergement à temps partagé s'est prodigieusement développé ces dernières années. En 2001, on en comptait 142 en France contre 974 résidences de tourisme[85].

Avec 800 millions d'euros de chiffre d'affaires, une création de 25 000 lits par an, un taux d'occupation moyen annuel d'environ 70 %, les résidences de tourisme françaises ont provoqué des modifications structurelles du parc des hébergements touristiques. Le concept, né dans les années 1970, s'est bien développé grâce à une fiscalité avantageuse. Aujourd'hui, il se caractérise par un repli des investissements lié à l'adaptation de l'offre à une fréquentation stagnante, à des produits parfois peu porteurs. Il en résulte une tendance à la surcapacité toutes structures d'hébergement confondues, hormis, peut-être les gîtes. Dans certaines régions comme sur la Côte d'Azur, l'immobilier de loisirs a littéralement explosé

---

[84] Compromis entre hôtellerie et location - Sources : Direction du Tourisme, Observatoire Régional du Tourisme d'Aquitaine, Syndicat National des Résidences de Tourisme et de l'Hébergement Saisonnier (SNRT).

[85] I. Rey-Lefebvre, « Timeshare les abus continuent », *Le Monde*, 6 et 7 juillet 2003.

dans la dernière décennie du XX[ème] siècle : dans le Var, la capacité d'accueil en nombre de lits a doublé en quatre ans ; dans les Alpes-Maritimes, elle est passée de 13 000 lits en 1985 à 36 000 lits en 1993. Mais "*la situation n'a rien à voir avec l'immobilier d'entreprise, avec des niveaux de stocks beaucoup plus réduits, voire une tendance au déstockage et une situation de sous-stock dans notre groupe*" affirmait à l'époque Gérard Brémond, PDG de *PIERRE ET VACANCES* (Le Moniteur, 9 juillet 1993). Depuis le milieu des années 1980, la para-hôtellerie tout comme l'hôtellerie bénéficient en effet de conditions fiscales avantageuses et sont apparues comme des placements de choix. Les établissements se sont multipliés, particulièrement dans certaines zones urbanisées. Dans plusieurs régions touristiques, la concurrence entre hôtellerie et para-hôtellerie a été vive. Les gîtes ruraux et les résidences hôtelières ont capté une partie de la clientèle des hôtels. Les hôteliers ont dû réduire leurs prix, au détriment du chiffre d'affaires et des bénéfices. Chaînes et hôtels individuels, bas et haut de gamme semblent souffrir de l'augmentation du parc des résidences para-hôtelières.

Les *résidences de tourisme*(*), (1091 résidences en 2003, 380 000 lits, soit 2,2 % des lits totaux) résidences secondaires en copropriété avec services collectifs (on les appelle parfois aussi "condominium") sont des programmes immobiliers vendus en copropriété qui comprennent des services et prestations (blanchissage, location du linge, entretien des équipements communs, notamment sportifs) assurés par une société de gestion. La formule des résidences de tourisme apparaît dans les années 65-70 avec la nouvelle génération des stations de sport d'hiver, les stations intégrées. En 1965, les Grands Travaux de Marseille (G.T.M.) réalisent, dans la station de Superdévolouy, un immeuble qui comprend une très grande quantité d'appartements homogènes, tous vendus en multipropriété. En 1996, c'est sur le même principe que Pierre et Vacances créé Avoriaz. Cependant cette station connaît un succès plus mitigé. La multipropriété attire peu les clients qui préfèrent la pleine propriété à la jouissance d'un appartement. Ils sont aussi réticents à ce type d'acquisition à cause du manque de cadre juridique. Ces freins psychologiques puissants vont conduire Pierre et Vacances à offrir des services dans la résidence pour attirer de nouveaux clients. Ces deux expériences de promoteurs immobiliers dans le domaine des loisirs sont la genèse de la para-hôtellerie. Des impératifs intrinsèques à la croissance du parc de ce nouvel hébergement et la situation socio-économique favoriseront le développement des résidences, provoquant un changement structurel du parc des hébergements à vocation touristique : naissance de Pierre & Vacances à Avoriaz, puis naissance de Maeva, d'Orion, des Citadines Latitudes, de Center Parcs (urbain/espaces

naturels), de Cap Esterel, qui est un « grand village » de 7.000 lits spécialisé dans des Résidences de luxe ****.

Le produit peut à la fois se définir comme un produit immobilier (un appartement à acheter) et un produit de location : sa commercialisation en fait un produit immobilier, son utilisation un produit de location. Appelées para-hôtellerie (car compromis entre hôtellerie et location) jusqu'en 1983, les résidences de tourisme bénéficient à cette date là d'une réglementation qui les classe en "hôtel - résidence de tourisme". Les résidences de tourisme ont alors la même législation que les hôtels avec cependant quelques aménagements spécifiques. La législation est identique car il s'agit du même type d'exploitation. Enfin en 1986, un nouvel arrêté ministériel apporte quelques compléments à celui de 1983. Il définit séparément les hôtels et les résidences de tourisme. Il leur accorde ainsi un statut, les normalise et les classe de une à quatre étoiles. L'arrêté du 14 février 1986 définit la résidence de tourisme comme*"un établissement commercial d'hébergement classé faisant l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière. Elle est constituée d'un ensemble homogène de chambres ou d'appartements meublés, disposés en unités collectives ou pavillonnaires, offert en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle touristique qui n'y élit pas domicile. Elle est dotée d'un minimum d'équipements et de services communs. Elle est gérée dans tous les cas par une seule personne physique ou morale" (article 1-II-a).* Depuis la loi de décentralisation, c'est le Préfet de région qui est chargé du classement des résidences de tourisme.

Tableau 3. Résidences de tourisme : Multiplicité des participations financières dans les principaux groupes au moment de leur naissance (base 1990)

Groupe	Nombre de lits	Nombre de R.T.	Année de création	Implantation	Composition du groupe
Center Parc	45 430	13 villages	1983	Sologne, Normandie,étranger (GB, NL)	Groupe britannique
Citadines	8 000	40	1985	Ville	Immobilière Construction de Paris + caisse familiale + Sogepi
Dumez - Résidences Domaine du Soleil	10 000	17		Alpes, côte méditerranéenne, Antilles	100 % Lyonnaise Dumez des Eaux
Flatotel international	4000 appartements	6	1970	Paris, New York, Bruxelles, Nice, Malaga	Maison Express SA

Lattitudes	11300	8	1985	Littoral, campagne, montagne	Bouygues : 56% Caisse des D. C : 34% Caisse andoranne de sécurité sociale : 10%
Maéva	48 700	33	1985	Mer, montagne, ville - pays étrangers	Club Med : 49% Caisse D.C.: 37% Compagnie Internationale des Wagons Lits Tourisme : 14%
Orion	11 005	33	1980	Ville, étranger	II.S.M. S.A.
Pierre et Vacances	72 000	50	1966	Littoral, montagne	M. Brémond
N.P.H. Résidentiale		9	1986	Littoral , ville	Groupe de professionnels du tourisme, de la banque et de la construction immobilière
Spie Loisirs	13 000	13	1989	Montagne	Spie Batignolles

Source : recoupement de sources multiples, grands groupes.

La résidence de tourisme est un produit immobilier

La résidence de tourisme est à la fois le produit du promoteur, d'un gestionnaire, d'un propriétaire. Une même personne physique ou morale peut cumuler un, deux voire, les trois rôles (c'est le cas de la plupart des résidences indépendantes). En général le promoteur et le gestionnaire sont unis dans une même société. Lorsque la résidence est classée et que le gestionnaire s'est engagé à faire de la promotion à l'étranger, les appartements de la résidence de tourisme peuvent être vendus dans des conditions favorables : suppression de la TVA mais signature d'un bail commercial entre le propriétaire et le gestionnaire d'une durée de 9 ans minimum.

L'appartement est mis en location par le gestionnaire, responsable alors de l'entretien et des diverses charges attachées à l'appartement. Un appartement acquis 30% moins cher que son prix réel est un produit immobilier particulièrement attrayant. Il est considéré comme un placement financier rentable. C'est l'ensemble de ces appartements vendus à différents propriétaires qui compose le parc des résidences de tourisme loué aux touristes.

• **La résidence de tourisme et le marché de la location**

La résidence de tourisme est un produit de location comprenant des appartements de taille variable, intégrés dans un site privilégié, équipés selon des normes et un standard, qui offrent des services variés et qu'il est possible de louer à tout moment de l'année pour la durée souhaitée.

- La taille des appartements

Chaque résidence de tourisme propose des logements homogènes et standardisés. Une résidence de tourisme propose une gamme d'appartements, généralement : studio, 1 pièce, 2 pièces et dans certains cas des maisons. La catégorie la plus représentée est le 2 pièces, car c'est le type d'appartement qui convient le mieux aux deux plus importants segments de marché : la famille (50% des clients) et les couples et amis (20%).

La taille des appartements varie de 25 à 45 m^2. Cette taille modeste est compensée par une grande fonctionnalité : lits superposés, meubles et placards encastrés, canapés lits... Cette petite taille reflète le souci de rentabiliser un investissement foncier lourd d'une part et un bâti d'autre part. Aujourd'hui les appartements inférieurs à 25 m^2 se louent difficilement et certaines résidences de tourisme en souffrent. Cependant la clientèle aspire peu à des appartements au-delà de 50 m^2 qui obligent à des contraintes de nettoyage peu souhaitées pendant les vacances. Malgré tout on note une certaine élasticité de la taille des appartements qui a gagné quelques mètres carrés durant les dernières années.

- Le cas des maisons

Les résidences de tourisme offrant des maisons en location sont la plupart du temps hors de site à forte pression immobilière. La contrainte de recouvrir son investissement foncier est ici moins puissante. En général ces maisons constituent un "plus produit", une spécificité centrale de la résidence de tourisme, une spécialisation d'un groupe. Dans cet ordre d’idées, Center Parcs louent des cottages en Sologne (maisons individuelles disséminées dans la forêt), Saint Avit Loisirs des villas en Dordogne et Pierre-et-Vacances des mas en Provence.

- L'intégration des résidences de tourisme au site

Les premières résidences de tourisme ont été construites sur le même modèle : une importation de l'immeuble urbain (tour ou barre) en béton qui contient beau-

coup appartements. Conception légitime puisqu'il s'agissait de rentabiliser des équipements et un acquis foncier le plus rapidement possible. Cependant ces nouveaux hébergements n'étaient pas, d'un point de vue architectural, en accord avec le cadre naturel. Cette inadéquation entre l'imaginaire des vacances (idéalisation du site, des activités...) et des propositions d'hébergement rappelant trop le milieu urbain, provoquera une dévalorisation du produit résidence de tourisme. Après quelques années d'euphorie de construction sans efforts d'intégration au site, les immeubles vieilliront mal. De plus, l'apparition de normes de classement poussera les constructeurs, promoteurs à prendre des dispositions : dès lors, ils mettent l'accent sur la qualité tant intérieure qu'extérieure. Une meilleure qualité passe aussi par une image mieux soignée. Un souci d'intégration de la résidence de tourisme au site apparaît.

Désormais le bois se substitue au béton, les matériaux et traditions locales sont réutilisés. Par exemple la résidence Ibaïa à Hendaye où prédominent les couleurs du pays Basque : rouge, vert et blanc, la grande place laissée aux pins dans la résidence de Pierre et Vacances à Moliets ou encore la résidence Maéva "les Mélèzes" de type chalet à l'Alpe d'Huez. L'implantation d'espaces verts et boisés est venue soutenir cette démarche d'insertion du bâti dans le cadre naturel. Cette adéquation de la résidence de tourisme dans son milieu permet aussi de satisfaire les clients dans leur recherche de l'authenticité. L'aspect extérieur n'est pas négligeable dans la mesure où les supports de vente, brochures, notamment font figurer des photos de résidences.

- Standardisation des appartements et des résidences

Le succès du produit résidence de tourisme est principalement dû à l'équipement homogène des appartements (contrairement aux locations traditionnelles), qui permet de pallier l'effet de "mauvaise surprise" à l'arrivée du client. Cette standardisation est une des résultantes des normes de classement. Pour une même résidence, chaque unité est aménagée, équipée et décorée de façon identique ou équivalente. Les appartements sont standardisés et interchangeables. Cette homogénéité des équipements permet au vendeur de mieux garantir sa promesse de location. Elle facilite et permet des économies d'échelle de la commercialisation via les catalogues à la mise en place d'une centrale de réservation. La location s'effectue par type d'appartement (4 ou 5 maximum par résidence) et non au cas par cas.

Outre la standardisation de l'intérieur des appartements, les résidences de tourisme se sont progressivement doté d'équipements aujourd'hui devenus indis-

pensables : la piscine, les courts de tennis, le sauna, le solarium, la salle de musculation, le prêt de livres, les salles de jeu... C'est la demande qui a contraint l'amélioration et l'enrichissement du produit résidence de tourisme dans ce sens. La résidence de tourisme se vend maintenant comme une ensemble de services associés à de l'hébergement : "tout sur place à votre disposition". En cela, le produit rejoint le concept du *Club Med* : logement avec la mise à disposition de structures sportives et de loisirs dans la même unité de lieu. L'offre de services confirme cette tendance.

- L'offre de services

Si les normes de classement obligent un service de prêt de linge de maison et de toilette dans la résidence de tourisme, de nombreux autres services sont désormais à la disposition des clients. Ils sont proposés mais non imposés. Ils sont liés au confort, à l'animation et aux activités dans la résidence de tourisme :

- Le confort est amélioré par l'offre de nettoyage quotidien ou hebdomadaire des appartements, un service traiteur, une restauration variée sur place (brasserie, restaurant gastronomique...), épicerie/marché, réception, fourniture de linge...

- De plus en plus de résidences de tourisme se dotent d'un club enfants et/ou garderie pour les plus petits. Des activités leur sont aussi spécialement destinées : par exemple des cours de ski.

- Chaque jour, un programme d'animations sportives, ludiques ou culturelles est organisé.

- La résidence de tourisme peut aussi être un interlocuteur pour organiser des activités à l'extérieur de la résidence ou bien en organiser elle même (cours de ski, de planche à voile..).

- La résidence de tourisme est un produit polyvalent : séjour de loisirs ou d'affaires.

Comme pour les équipements, ce type services tend à rapprocher le produit résidence de tourisme du produit "tout intégré", de celui du Club Méditerranée.

- La durée de location variable

La grande innovation des résidences de tourisme est la possibilité de louer un appartement à la journée ou pour toute autre durée souhaitée. Cette souplesse

permet d'être attractif auprès d'une clientèle qui fractionne de plus en plus ses vacances et à qui la semaine standard de location ne convient plus. La levée de cette contrainte a aussi permis de capter une clientèle de tourisme d'affaires.

Le bilan du produit locatif montre que la résidence de tourisme est dans un processus de production évolutif sensiblement lié au marché. Il atteint cependant aujourd'hui un seuil d'équilibre : il satisfait les objectifs des promoteurs (en termes de rentabilité, de taux d'occupation...) et les besoins du client (caractéristiques techniques et symboliques très fortes). La tendance actuelle est un équipement à outrance des résidences de tourisme et des propositions de services de plus en plus étendues.

Toutes ces modifications et apports transforment la résidence de tourisme en un véritable complexe de vacances intégré : tout sur place et à disposition. La résidence de tourisme tend vers le concept de "*resort*", d'hébergements et de loisirs intégrés en une seule unité juridique et de lieu. Elle perd peu à peu sa vocation première - l'hébergement - pour concentrer ses moyens sur le contenu et l'encadrement du séjour. Ces diverses évolutions et la capacité des résidences de tourisme à innover concourent à maintenir une forte adéquation du produit au marché afin de satisfaire les besoins de la clientèle.

Les perspectives d'évolution pour le produit résidence de tourisme sont multiples en raison des combinaisons toujours possibles avec d'autres produits (effets de gamme) et des spécialisations par activité. La combinaison avec d'autres produits est plutôt le fait de grands groupes. Ainsi, sur un même site, on implante souvent une résidence de tourisme et un hôtel ou une résidence de tourisme et un village de vacances. Développer un portefeuille de produits en un même lieu offre l'opportunité de satisfaire plusieurs types de clientèles (élargir son marché potentiel) et de mieux rentabiliser certains équipements (piscine par exemple).

La spécialisation par produit offre également des avantages : la présence d'un golf attenant à la résidence Pierre et Vacances à Moliets, l'équipement aquatique des *Center Parcs* ou encore un port de plaisance à proximité de la résidence sensibilisent le touriste sur une activité en particulier. Cette stratégie de différenciation par la spécialisation est un "atout produit" qui permet de ne pas être en concurrence avec toutes les autres résidences de tourisme.

Pour les professionnels de l'immobilier, les promoteurs, leurs commerciaux, les investisseurs occasionnels ou professionnels, les particuliers recherchant les meilleures formules d'investissement dans la pierre, ou ceux recherchant des montages fiscaux avantageux, les années 1988 à 1991 ont été exceptionnellement novatrices. En 1991, deux lois de finances, un décret, des suppressions ou

modifications d'articles du Code général des impôts, trois instructions du service de législation fiscale ont marqué la transformation du produit immobilier *résidence de tourisme* en *activité para hôtelière*. Cette dernière recouvre désormais pour l'administration fiscale : les activités quasi-hôtelières, à caractère hôtelier ou simplement de location meublée avec prestation de service. Un certain nombre de textes traitent des nouvelles conditions fiscales applicables aux résidences de tourisme et aux résidences para hôtelières.

En France, on comptait, en 1995, 620 résidences de tourisme qui offraient 256 000 lits. En 2002, on en recense plus d'un millier pour 365 000 lits[86]. Le parc se distingue par quatre caractéristiques :

- Une concentration géographique dans les grandes stations de montagne, du littoral et les grandes villes,
- un marché peu divisé : seuls quelques groupes se partagent le parc,
- un positionnement haut de gamme (80 % du parc est classé en 3 et 4 étoiles),
- une composition en unités de grande taille : elles comptent en moyenne 482 lits.

Tableau 4. Répartition géographique des résidences de tourisme en 2000 :

Montagne	180 résidences, 29 % des lits
Littoral	304 résidences, 49% des lits
Rural	31 résidences, 5% des lits
Urbain	103 résidences, 16% des lits

Sources : Syndicat National des Résidences de Tourisme

Les trois premiers opérateurs en nombre de lits sont *PIERRE ET VACANCES* (72 000 lits), *MAEVA* (50 000 lits), *CENTER PARC* (45 000 lits). Le concept développé par *PIERRE ET VACANCES* est entièrement fondé sur la location d'un produit normalisé qui permet aussi à son propriétaire d'investir dans la pierre. Le chiffre d'affaires du

[86] O.N.T., op. cit.

pôle touristique du groupe poursuit une progression qui, pour l'heure, se joue de la crise : il augmente régulièrement depuis 1993 même s'il subit les à coups du marché immobilier. Ce segment de produit permet à la fois de créer des lits banalisés en station et d'en assurer une location d'autant plus facile que le client est assuré de trouver partout le même type d'hébergement.

Ces produits restent donc avant tout des *produits immobiliers* : la base du système est fondée sur la copropriété, c'est-à-dire la répartition de l'immeuble entre plusieurs personnes par lots ; la société gère et commercialise l'hébergement. Cette copropriété peut revêtir plusieurs formes :

- "*améliorée*" lorsque chaque personne est propriétaire d'un appartement et le met en gestion le reste de l'année ;

- en "*nouvelle propriété*" lorsqu'il fait l'objet d'un bail minimum de 9 ans (le propriétaire récupère alors la T.V.A. et conclue un bail commercial avec le groupe gestionnaire qui le dégage des charges de location. Cette formule, développée par PIERRE ET VACANCES permet de réduire le prix total d'achat, supprime les soucis de gestion du propriétaire , et lui donne la possibilité, au terme du bail, de récupérer totalement son bien) ;

- en "*copropriété financière*" lorsque le propriétaire abandonne, sur la totalité de l'année, la gestion de son appartement au gestionnaire, mais obtient en retour une garantie de loyer (environ 6 à 8 % de l'investissement initial),

- ou en "*propriété à temps partagé*" lorsque l'acquéreur n'achète qu'un droit de jouissance (logements acquis, pour une période de quinze jours à une semaine, à une société d'attribution pour 99 ans). Cette vente par période permet d'accroître considérablement le coefficient d'utilisation et de bâtir dans des lieux où le coût est très élevé : Côte d'Azur, stations de montagne. Cette "*multipropriété*" se développe surtout aux U.S.A., en Europe du Nord (elle est notamment gérée par la société Néerlandaise INTERVAL INTERNATIONAL, aux Canaries et Baléares. Elle est peu appréciée en France, et plus généralement, dans l'ensemble des pays latins, où la population est attachée aux biens tangibles (on préfère être propriétaire de murs que de parts).

- **d. Les meublés de tourisme[87], gîtes et chambres d'hôtes[88]**

---

[87] Estimation du nombre de lits et sources : lits = meublés x 4 (Source : Direction du Tourisme – Observatoire régional d'Aquitaine)

Les meublés de tourisme (540 000 lits, 3,1 %) et les gîtes et chambres d'hôtes (*) (350 000 lits, 1,9 % des lits), destinés à la location saisonnière, occupent une place non négligeable dans l'hébergement touristique. L'offre en *meublés* est l'une des plus difficiles à évaluer et à améliorer par le directeur de station : elle est gérée à la fois par des particuliers au statut très différent, des loueurs en meublés et des agents immobiliers.

- Les ***meublés de tourisme*** accueillent jusqu'à 17 % des vacanciers français. Ils peuvent faire l'objet d'un classement, ce qui en facilite la promotion, la publicité et la location centralisée par un Syndicat d'Initiative ou un Office de Tourisme.. La décision de classement est prise par arrêté du Préfet après consultation de la *COMMISSION DEPARTEMENTALE DE L'ACTION TOURISTIQUE* et une visite éventuelle des locaux mis en location par des personnes habilitées à cet effet. Lorsqu'ils sont de bonne qualité, ils permettent aux voyagistes de monter de nouveaux produits touristiques, moins chers que les hôtels (cas méditerranéen avec notamment la firme allemande Anton Götten qui associe le transport en autobus à ce type d'hébergement). Le ministre délégué au tourisme crée des organismes de promotion et de contrôle des meublés, représentatifs au plan national.

La notion de meublé classé, apparue avec l'arrêté du 28 décembre 1976, modifié par l'arrêté du 8 janvier 1993 et en dernier lieu par l'arrêté du 1er avril 1997, est elle plus récente. « *Les meublés de tourisme sont des villas, appartements ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts en location à une clientèle de passage qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois et qui n'y élit pas domicile. Ils sont répartis en 5 catégories. Ils répondent aux conditions minimales de confort et d'habitabilité fixées par le décret n° 87-149 du 6 mars 1987, sont exempts d'odeurs spécifiques permanentes et sont situés hors des zones de nuisance résultant des installations classées, routes à grande circulation, voies ferrées, aéroports, par exemple ».* Il n'existe pas, dans l'ensemble des textes législatifs français, d'autre définition du meublé de tourisme que celle liée au classement. Contrairement à l'exemple des hôtels pour lesquels l'objet immobilier est avant tout un objet professionnel, le meublé de tourisme ne répond à aucune définition précise, professionnelle, commerciale ou immobilière.

---

[88] Estimation du nombre de lits et sources : lits = chambres d'hôtes x 2 (Source : FNCG – Clévacances France, Fleurs de Soleil)

La déclaration à la mairie du lieu d'implantation de la résidence louée en tout ou partie par les propriétaires, à des fins touristiques, est obligatoire par l'article 86 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995. Or elle ne peut être mise en pratique : le décret d'application n'étant pas, à ce jour, publié.

Leur gestion est fonction de quatre types de fiscalité :

- Le forfait simplifié (moins de 10 000 euros de revenu annuel) pour ceux qui ne sont pas professionnels, et ils sont parfois très nombreux en station…
- le forfait d'imposition (moins de 75 000 euros de revenu industriel et commercial par an),
- le régime du réel simplifié (moins de 0,5 millions d'euros de chiffre d'affaires par an),
- le régime du réel normal (plus de 0,5 millions d'euros de chiffre d'affaires par an) pour les professionnels.

L'arrêté ministériel du 8 janvier 1993 a mis en place une réglementation nouvelle mieux adaptée aux exigences de la clientèle. Elle vise en effet à améliorer la commercialisation des locations saisonnières en instituant notamment une procédure de classement plus souple et en assurant une meilleure protection du consommateur. Les meublés de tourisme sont désormais classés en cinq catégories de 1 à 5 étoiles. À chaque catégorie correspondent des normes précises en matière de surfaces habitables et d'éléments de confort.

Leur location directe ou par des professionnels est soumise à la Loi Auguer de 1972. Les loueurs sont d'ordinaire issus de l'immobilier et font de la gestion saisonnière : mandataires d'un propriétaire, ils sont soumis à *l'obligation de faire*, mais non de résultat. Ces agents immobiliers détiennent un très gros portefeuille de lits, mais travaillent très peu avec les voyagistes.

FRANCE LOCATION gère des résidences de tourisme et passe des accords avec des propriétaires dits "institutionnels" (collectivités, assurances).

CLE CONFORT, label de qualité, est l'équivalent, pour les meublés, des chaînes volontaires pour les hôtels. Le label couvre près de 38 départements français. Mais il n'offre ni centrale de réservation, ni politique de commercialisation.

Les Comités Départementaux du Tourisme, outils techniques des Conseils généraux (chapitre 2), offrent parfois des *SERVICES LOISIRS ACCUEIL* (*S.L.A.*) qui tentent de commercialiser meublés et gîtes : ils remplissent le rôle d'*agences réceptives* lorsque ce type d'entreprises est absent dans le département et peuvent commercialiser des produits touristiques.

En France, un arrêté ministériel du 8 janvier 1993 modifiant l'arrêté du 28 décembre 1976 institue la répartition catégorielle des meublés de tourisme (J.O. du 29.01.93). Restés longtemps une formule de vacances familiales (villas de bord de mer), ces hébergements échappent souvent au contrôle de la législation en matière de prix, de contrat de location, d'assurances. Ce type d'hébergement est cependant fondamental dans les stations balnéaires où ils peuvent créer une réelle élasticité de l'offre. Ils ne supportent pas des coûts fixes élevés comme l'hôtellerie et fournissent des revenus supplémentaires aux populations locales.

- Les 39.694 **gîtes** (*) et 29.000 **chambres d'hôtes**(*) soit environ 350 000 lits, répertoriés par la *FEDERATION NATIONALE DES GITES RURAUX DE FRANCE* sont des meublés relevant d'un régime juridique et fiscal incitatif (exonérations fiscales, sociales, commerciales ; subventions du Ministère de l'Agriculture ou des collectivités locales pour travaux). Les labels et le contrôle de la profession et des Ministères compétents (Agriculture, Tourisme) en ont rendu l'organisation remarquable en matière de classification, de promotion et de classement. Leur création repose sur un mode de financement très attractif : notamment des subventions du Ministère de l'Agriculture relayées par les Conseils Généraux (à hauteur de 30 % des travaux en moyenne), avec des efforts particulièrement intéressants dans les zones d'intervention touristique des Départements (pays d'accueil) ; dans certains *pôles de séjour organisés* (chapitre 2) les subventions peuvent couvrir jusqu'à 55 % des travaux de mise aux normes et de restauration. Ces gîtes permettent d'apporter un revenu complémentaire aux populations rurales et d'entretenir le patrimoine immobilier. Ils sont classés en *épis* (trois types jusqu'en 1989, quatre depuis) en fonction de leur aménagement technique, des éléments d'accueil qui les composent et de leur attrait touristique.

- Leur promotion dépend des réseaux auxquels les propriétaires adhèrent et de leurs fonctions :
  - Les *Gîtes de France,* coiffés par la *FEDERATION NATIONALE DES GITES DE FRANCE*, respectent une Charte d'exploitation qui fixe le prix de location, la composition et l'équipement et sont répertoriés dans un annuaire national : les 35 805 *Gîtes ruraux* (privés) sont aménagés dans des locaux ou bâtiments disponibles d'une exploitation agricole et peuvent être soumis à la Charte Agriculture

et Tourisme (label de qualité des Chambres d'Agriculture). Leur confort fait l'objet d'un classement en épis (aménagement technique, éléments d'accueil, attraits touristiques). Depuis plusieurs années, la demande en gîtes est supérieure à l'offre, alors que cette offre augmente régulièrement chaque année (2000 créations par an). Produit originellement rural, le gîte suit la tendance du marché. Après avoir constaté l'apparition d'une clientèle partiellement composée de cadres supérieurs et professions libérales ainsi qu'une proportion d'étrangers de 30% en gîtes ruraux et de 40 % en chambres d'hôtes, un arrêté en date du 21 novembre 1989 a officialisé une nouvelle grille de classement des gîtes ruraux et a créé la catégorie "de luxe" (4 épis). La *Federation Nationale des Gites de France* a facilité par ailleurs l'accès du grand public à l'information en créant un service MINITEL sur le "3615 Gîtes de France" donnant accès aux informations offertes par ses 95 antennes départementales.

- les *Gîtes équestres*(*) mettent à disposition des vacanciers des chevaux de selle dans le cadre d'une société hippique. La Fédération Française des Sports Equestres en fait la promotion.
- les 3889 *Gîtes communaux*(*) sont construits par les collectivités locales, syndicats intercommunaux, syndicats mixtes en *villages éclatés*(*), *villages de gîtes* (*)(plus familiaux avec bâtiments collectifs tels que restaurants, jardins d'enfants, salles de réunion) ou *gîtes groupés*(*).
- les 1 202 *Gîtes d'étapes* (*) s'intègrent le long des circuits de randonnée pédestre ou équestre. Les *sentiers de grande randonnée* (*) (G.R.) sont balisés et réalisés par le Comité National des Sentiers de Grande Randonnée et la Fédération de Randonnée Pédestre. Ces gîtes sont parfois gérés par le Club Alpin Français.
- les 27.900 *Chambres d'hôtes* (*) (système presque similaire au "*Bed and Breakfast*" britannique) aménagées chez des particuliers offrent la nuitée et le service du petit déjeuner. Elles sont souvent - mais pas toujours - couplées avec la formule des *Tables d'hôtes*(*). Cette formule souple, en fort développement en France rurale et littorale est très importante en Grande-Bretagne, en

Autriche, en Irlande, dans les Balkans, en Grèce... Elle suppose un régime juridique et fiscal incitatif.

- **e. Le tourisme social et familial[89]**

Jusqu'alors réservé à des classes sociales fortunées, le tourisme est porté dès la fin du XIX[ème] siècle par des organisations qui rejettent la dimension ostentatoire jusqu'alors véhiculée par les « voyageurs » de ce siècle et qui prônent un brassage social. Le Club Alpin Français (1874), le Touring Club de France (1890-1980), les colonies de vacances (1881 en France) sont des exemples les plus représentatifs de ce courant naissant. Les lois sociales de 1936 (Front Populaire) vont permettre à chaque salarié d'accéder tout d'abord à deux semaines de congés payés et à du temps de loisir, la durée hebdomadaire du travail étant limitée à 40 heures. L'accès aux loisirs rentre dans la politique publique grâce à la création d'un sous-secrétariat des sports et des loisirs, confié à Léo Lagrange[90], sous le gouvernement de Léon Blum. Le touriste n'existait pratiquement pas dans les années 50. Le tourisme associatif et social prend son ampleur à partir de 1945. D'essence populaire, l'*UNION NATIONALE DES CENTRES ET ACTIVITES DE JEUNESSE (OCCAJ)* naît à cette époque. La *LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT*, pour sa part, multiplie les séjours en centres aérés et colonies de vacances. En 1950, les jeunesses socialistes créent la *FEDERATION LEO LAGRANGE*. Pendant trente ans, les associations vont avoir accès à la fois à l'aide à la pierre (aides au financement de la construction) et bénéficient, par leurs clientèles, des retombées de l'aide à la personne. Des prêts sont également obtenus à taux très avantageux auprès des organismes bancaires tels que : la *CAISSE NATIONALE DU CREDIT AGRICOLE* et surtout de la *CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS*. Enfin, la *CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES* a participé au financement des centres de tourisme social, en plus de son action auprès des personnes. En 1975, par exemple, l'aide aux vacances représentait encore 20 % de l'ensemble des fonds de la CNAF. En outre, l'*UNION COOPERATIVE DES EQUIPEMENTS DE LOISIRS,* créée en 1965 à l'initiative des fédérations de tourisme social et des mouvements de jeunesse, a facilité le financement des investissements, aidé en cela par l'*INVESTISSEMENT VACANCES (INVAC, 1967)* organisme collecteur parmi d'autres. *L'UNION COOPERATIVE*

---

89 Estimation du nombre de lits et sources : UNAT, Direction du Tourisme.

90 « Nous voulons que l'ouvrier, le paysan, le chômeur trouvent dans les loisirs la joie de vivre et le sens de leur dignité » proclamait Léo Lagrange (Dumazedier J., Réalités de loisir et idéologie, Esprit, juin 1959, n° 274, p. 869.

D'EQUIPEMENT DE LOISIRS, (1965) regroupe des associations de tourisme, des mutuelles, la caisse centrale de crédit coopératif (organisme de crédit, de versement de subventions par anticipation, de caution mutuelle) afin de se doter d'un appui technique et financier, l'*INVAC* (Investissements Vacances), issu en 1967 de la CFDT, fait le lien entre les comités d'Entreprise et les association de tourisme social. Il regroupe des syndicats, la Fédération Léo Lagrange, des associations de vacances. En 10 ans, il a permis de réaliser plus de 100 opérations de loisirs ou de tourisme social.

Le tourisme social a pris son essor en France au lendemain de la seconde guerre mondiale en appuyant son développement sur la maîtrise du patrimoine immobilier qualifié alors « d'élément structurant fondamental »[91]. La propriété des hébergements touristiques devait permettre, aux yeux des acteurs sociaux de l'époque, la maîtrise des objectifs économiques et sociaux. Cette politique d'investissements massifs s'est traduite par une requalification d'espaces et de bâtiments autorisant l'activité touristique : des anciens châteaux, des demeures bourgeoises, des friches ou des bâtiments institutionnels délaissés par les grands corps (Eglise, Armée, Education) ont été récupérés et aménagés à des fins touristiques par les acteurs du tourisme social avec l'appui de l'Etat (DATAR, missions interministérielles d'aménagement, plan neige).

Quantifier le nombre d'établissements ou de lits de ce secteur est difficile tant les opérateurs et les équipements restent nombreux et disparates : les chiffres officiels font état de 900 *villages de vacances*(*), centres d'hébergement, auberges de jeunesse, *maisons familiales de vacances*(*), associations des comités d'entreprises (au total : 264 000 lits, 1,5 % des lits), mais des travaux scientifiques font état de 800 à 900 000 lits, ce qui est considérable[92]. Cette catégorie d'hébergement a des contours relativement flous : on la distingue techniquement de l'hôtellerie par la longueur du séjour et le forfait, mais aussi par son ouverture à tous les publics. Elle donne une priorité en haute saison à l'accueil des familles et par l'utilisation collective possible en hébergement de : base de loisirs, d'accueil de stages culturels et sportifs, d'une prise en charge pour l'animation des enfants, de prix forfaitaires adaptés aux ressources des familles, à des locations à la semaine.

---

[91] Leroy (M) et al, « Quelles lignes de développement à l'offre de vacances ? »*3e rencontres nationales des directeurs et cadres techniques des comités d'entreprise et équivalents* », Paris : Emergences, pp. 19-44

[92] Froidure J., Du tourisme social au tourisme associatif : crise et mutations des associations françaises de tourisme, Paris : L'Harmattan, 190 p.

La plupart des associations se sont regroupé dans des organes techniques. La grande majorité des associations a créé un organisme technique fédérateur : le *CENTRE DE COOPERATION POUR LA REALISATION D'EQUIPEMENTS DE LOISIRS (CECOREL).* IL regroupe un ensemble d'organismes à base coopérative ou mutualiste afin de rationaliser l'utilisation des installations, d'en abaisser les coûts de réalisation et de gestion. Le secteur de Tourisme et Travail s'est parfois opposé au système fédérateur du CECOREL. Il se veut défendre au mieux "les intérêts des travailleurs" sans recours systématique aux fonds privés : il a créé, pour ce faire, un Fonds National d'Investissement, des sociétés civiles immobilières, un pool d'activités touristiques. Voyagiste "social" (40 000 places en 1976), le secteur a connu une sévère chute depuis que la concurrence commerciale a revu ses prix à la baisse.

Aujourd'hui, le tourisme social est quinquagénaire et le potentiel d'accueil global se répartit en :

- 260 000 lits d'hébergements familiaux et en villages de vacances, maisons familiales de vacances et gîtes familiaux,
- 240 000 lits en centres de vacances pour les jeunes,
- 300 000 équivalents lits en terrains de camping caravaning.

Trente pour cent de cette offre d'hébergement est gérée actuellement par l'Union Nationale des Associations de Tourisme et de plein air (UNAT)[93], structure la plus représentative du secteur, elle naît en 1920 d'une initiative commune à l'Automobile Club de France, au Club Alpin Français et au Touring-Club de France. Mais l'UNAT gère elle-même 58 organisations nationales en 2001 auquel s'ajoutent 447 membres régionaux[94] ! L'autre grande partie du secteur est occupée par le secteur corporatif non banalisé : comités d'entreprises (23.000 établissements recensés en France) qui concernent en France environ 13 millions de salariés. Le volume économique des activités sociales gérées par ces organismes est évalué à plus de 8 milliards d'euros (6 milliards provenant de la participation des salariés, 2 milliards des dotations et subventions).

---

[93] Les associations qui adhèrent à l'UNAT regroupent un patrimoine de plus de 240.000 lits d'hébergements familiaux, 240.000 lits en centres de vacances pour enfants et adolescents, 30.000 lits pour les jeunes, 300.000 lits en terrains de camping caravaning. A ces quelques 800.000 lits accessibles à tous s'ajoute le patrimoine mal connu des comités d'entreprises, soit environ 100.000 lits réservés aux seuls salariés de l'entreprise. En 1998, l'UNAT représentait un chiffre d'affaire de 8,58 milliards de francs (1,31 milliards d'euros), soit 5,7 millions de personnes accueillies, 12.000 salariés permanents et 60.000 saisonniers (sources : Froidure (J), « du tourisme social à une politique sociale du tourisme », *Problèmes économiques*, Paris : la Documentation française, n° 2.773, 28 aôt 2002, 5 p.)

À la différence de l'offre touristique destinée aux jeunes, la formule de vacances proposée aux familles est unique, à base d'un équipement situé en station, de type collectif, proposant un séjour communautaire, voire dans certains cas une participation aux tâches ménagères. La contrepartie, à l'origine, est le prix de journée particulièrement bas. Si cette formule connaît un engouement certain, elle vieillira difficilement : le secteur associatif est confronté aux difficultés liées à la réduction de l'aide de l'État qui l'avait soutenu jusqu'au seuil des années 80 et à la concurrence du secteur privé.

Le secteur commercial, en effet, a tiré parti de cette révolution silencieuse du temps libéré. Par contre, l'objet du tourisme social est resté identique : aider à la découverte de l'autre, permettre un échange réel entre adhérents vacanciers et population permanente. Cependant la référence à l'accueil et à sa qualité, son invocation par l'ensemble des professionnels et des responsables du tourisme, l'enrichissement humain par la rencontre ne sont plus seulement le fait du tourisme associatif, loin s'en faut. La localisation des établissements, qui constitue le premier critère de choix pour les familles, a été banalisée. Du coup, dans toutes les stations, les établissements de tourisme social s'efforcent de conjuguer le développement de leur installation avec le développement local en associant à leurs entreprises les partenaires locaux.

Par ailleurs, l'exigence des sociétaires est devenue telle que les structures comptent toujours plus de salariés et toujours moins de bénévoles. Si l'animation est devenue synonyme d'occupation des enfants pour libérer les parents, l'accueil salarié n'est pas l'accueil bénévole, les établissements ont vieilli. Le tourisme associatif n'a pas toujours les moyens de financer son changement. La modernisation des installations et des équipements, là plus qu'ailleurs, est difficile : la maintenance concerne la totalité des infrastructures et de matériels investis et les financements ne sont plus ce qu'ils étaient depuis, notamment, les réformes de la Caisse d'Allocations Familiales de 1981. Si les établissements de tourisme social ne se contentent plus de maintenir le parc en l'état en station, la qualité et la conception originelles des équipements rendent difficile l'adaptation du parc aux nouvelles exigences de la population touristique. L'organisation générale du travail dans ces structures associatives ne correspond plus aux exigences de la clientèle, sa demande immédiate et directe en produits est soumise elle-même à de nombreux aléas. La complexité de cette problématique explique sans doute les difficultés importantes des établissements en matière d'organisation générale du

---

[94] O.N.T., Mémento du Tourisme 2002, op. cit.

travail : les dysfonctionnements sont quotidiens et affectent la plupart des services (Ministère du Travail, op. cit., p. 103).

Pourtant, plus de cinq millions de personnes sont accueillies tous les ans dans ces équipements et leurs différentes activités, produisent un chiffre d'affaires de un milliard d'euros pour un prix moyen de la journée (tout confondu) proche de 27 euros par personne (UNAT). La moitié de ce résultat est le fait des *villages de vacances* des stations. L'origine du mot remonte à 1948, quand le *TOURING CLUB DE FRANCE* invente le terme pour désigner sa toute dernière création, une sorte de camping où les tentes sont fournies et pré-installées. La diffusion de la formule s'explique par la croissance du *CLUB MEDITERRANNEE*. Le *village de vacances* se définit comme un "*centre autonome constitué par des installations de type pavillonnaire en matériaux légers, destiné à assurer des séjours de vacances de plein air selon un prix forfaitaire comportant l'usage d'installations sportives et de distractions collectives*" (Boyer, 1972). Cette définition s'appliquera bientôt aussi bien aux villages à caractère commercial qu'aux villages de type associatif. Pourtant les villages à but non lucratif fonctionnent différemment ; leur genèse est différente, leurs finalités sont différentes. Leur invention, la diffusion de la formule revient à l'organisation *VVF*. Il s'agit d'un équipement en dur, moderne, composé d'un bâtiment central regroupant les services collectifs, accueil, restauration, administration, animation autour duquel sont réparties les habitations, soit un potentiel moyen de 350 lits par structure. La grande innovation pour les stations concerne l'importance accordée aux notions d'espace et de lieu : malgré un prix de revient relativement bas (1 500 euros le lit en moyenne au départ), ni le décor, ni le confort ne sont négligés. La communication ne repose plus sur la concentration des équipements, mais sur une animation qui se veut diversifiée. Chacun doit pouvoir choisir ce qui lui convient le mieux, lecture, sport de groupe, plage... Ainsi, les centres d'activités et d'attractions se multiplient en station dans les années 70 : pistes de danse, théâtres, forum... Les services de garderie sont transformés en Club enfant et Club adolescents. Tout est cependant prévu et organisé pour que le village s'avère un monde clos se suffisant à lui-même, sans ouverture particulière à la vie locale. La priorité à la création de lieux de rencontre dans la station s'efface au profit de la mise en place d'un maximum de commodités pour les touristes adhérents. Parallèlement, le large éventail d'activités tend à réduire la part d'initiatives personnelle et va jusqu'à influencer les désirs.

L'appellation légale du *village de vacances* (terme utilisé pour des ensembles de plus de 200 lits) est régie par le décret du 25 mai 1968. Complété en 1969, 1975, 1977, il s'agit d'’"*un hébergement généralement en bungalow individuel ou en appartement dans une structure d'accueil permettant une grande indépendance,*

généralement en pension complète". Les séjours sont vendus à un tarif forfaitaire comprenant le service des repas ou la possibilité de les préparer soi-même, l'usage des équipements collectifs de loisirs et les prestations d'animation (monitorat sportif, soirées, excursions...). Certains sont classés en "grand confort", d'autres ne le sont pas (ils appartiennent alors à la catégorie "confort"). Ils sont gérés par des associations sans but lucratif, à caractère social. Généralement fermés d'octobre à mai, il est souvent difficile de les utiliser en basse saison pour des stages ou des séminaires extérieurs qui permettraient de rentabiliser l'équipement.

Les villages de vacances et maisons familiales ont fortement progressé depuis 1985 : 870 établissements offrent, en 1993, 239 469 lits dont 171 766 agréés (Direction du Tourisme 1993 et UNAT/CODATEL 1988). En 1988, les villages de vacances ne réalisaient cependant encore que 4,8 % du total des nuitées de tous les hébergements touristiques. Dans une étude publiée en 1992, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle montrait que la diversité de taille et de nature des entreprises du tourisme social et familial était une donnée historique.

Neuf associations et fédérations regroupent plus des trois quarts du parc d'hébergement :

VILLAGES VACANCES FAMILLES (*VVF*, fondée en 1959, 65000 lits) représente le quart de la capacité d'accueil du secteur ;

CAP FRANCE VILLAGE (issu de la Fédération des Maisons Familiales de Vacances) regroupe 180 villages et associations ;

LOISIRS VACANCES TOURISME (*LVT*, 1974) regroupe 160 associations ; *VACANCES AUVERGNE LIMOUSIN* (VAL, 1968, 30 installations) ;

RENOUVEAU (1954, 19 centres) ; *RELAIS SOLEIL* (1984, 16 associations et 18 villages) ;

VACANCES BLEUES (1971, 14 villages dans le Sud marseillais) ;

VILLAGE CLUB DU SOLEIL (1968, deux villages).

Une étude confiée à la SOMIVAL en 1994 par le CECOREL a permis de recenser le patrimoine appartenant en pleine propriété aux comités d'entreprises, patrimoine qui constitue l'une des composantes de l'offre touristique qui n'avait jamais été

recensée[95]. Les quelques 2000 comités d'entreprise propriétaires offrent, sur 8 400 destinations, près de 240 000 lits, dont 28 % en villages de vacances, 11 % en maisons familiales ou hôtels, 17 % en camping caravaning, 25 % en centres de vacances de jeunes, le reste en hébergements diffus. Une part importante de cette offre a été réalisée par des comités d'entreprises publiques ou parapubliques à l'issue de la seconde guerre mondiale. Depuis, la politique d'investissement des comités dans le tourisme a connu plusieurs cycles, la dernière période d'investissement lourd se situant vers la fin des années 70. Depuis 1985, les investissements connaissent un très net ralentissement et sont surtout orientés vers l'acquisition d'hébergements diffus, en formule de multi propriété dans des programmes immobiliers de promoteurs privés. Les comités d'entreprise, confrontés aux difficultés économiques croissantes et au vieillissement de leur patrimoine, voient leurs ayant droits d'orienter peu à peu vers des formules de vacances privilégiant l'individualisme. Ce nouveau comportement pousse les comités à se désengager des équipements lourds et à s'associer au secteur associatif, soit directement par la vente, soit en cédant une partie de leur parc. Selon les comités d'entreprise, une majorité d'hébergements représente une valeur comprise entre 75.000 et 150.000 €. S'il existe une grande diversité des installations (de l'hôtel club au simple terrain d'accueil de camp de toile), l'architecture générale des bâtiments reste d'une manière générale assez sobre. De plus, seulement 42 % des villages de vacances et des maisons familiales sont homologuées auprès de la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports. Les normes relatives aux équipements accessibles aux handicapés sont très peu respectées : parmi les 25 sites visités par le Cabinet d'études SOMIVAL, plus de la moitié n'en possèdent pas. Pour 21 % des villages, le coût de la rénovation nécessaire est estimée à 1 million d’euros par site (estimation d'experts). Les qualités du bâti, très inégales, nécessitent des interventions allant d'importants investissements de requalification aux travaux de mises aux normes sanitaires par travaux d'entretien courants.

D'une manière générale, la fréquentation moyenne enregistrée sur l'ensemble des hébergements appartenant aux comités d'entreprise est de 84 journée vacances/lit. Saturés en haute saison, la plupart des établissements sont confrontés à des difficultés de remplissage en dehors de ces périodes. L'ouverture sur des clientèles extérieures reste très faible, malgré les tentatives de certains ges-

---

[95] SOMIVAL/CECOREL, Patrimoine touristique des comités d’entreprises : quel avenir ?, 1994.

tionnaires sur place. Si l'accueil de tout public est admis dans 32 % des établissements, il demeure marginal.

Il s'avère que 3 établissements sur 5 sont déficitaires. Pour l'ensemble des hébergements, le déficit global s'élève à 400 francs par lit pour un chiffre d'affaires moyen de 9300 francs par lit. Les déséquilibres d'exploitation sont en partie dus à une gestion mal maîtrisée : les outils de gestion mis en place par les comités d'entreprise pour le suivi de leurs établissements sont souvent rudimentaires. Peu de structures ont opté pour une comptabilité analytique et une identification des résultats de chaque établissement. Les budgets sont parfois établis sur la base d'une reprise à l'identique des éléments de l'année précédente, auxquels on applique un coefficient d'inflation. Sur de nombreux sites, la présence d'un important personnel entraîne de lourdes charges salariales qui participent au déficit d'exploitation, notamment dans le cas des établissements proposant des formules de séjour en pension complète.

Les organismes de tourisme social sont donc confrontés à des difficultés de remplissage hors saison, à des problèmes d'adaptation aux nouveaux modes de vacances, à des problèmes de positionnement par rapport au tourisme commercial. D'autres difficultés apparaissent : celles inhérentes à la gestion du personnel (trop nombreux, formation inadéquate, fidélisation difficile dans le contexte de forte saisonnalité du fonctionnement actuel), celles d'ordre comptable, le manque de liberté laissée à la libre initiative des directeurs de centre, l'absence de politique patrimoniale, sans partenariat actif, qui conduira inéluctablement à la cession des hébergements. Ainsi, l'époque héroïque est terminée. Les associations ont jeté les bases du tourisme social, le budget de l'Etat n'a pas pu prendre la relève. Le secteur du tourisme associatif subit donc la loi du marché et de la consommation. L'idée que le tourisme social se rapprochait d'une mission de service public, encouragée par l'Etat et confiée à des associations sans but lucratif n'a plus cours. Les acteurs du tourisme associatif doivent offrir un prix de journée accessible au plus grand nombre tout en améliorant la qualité du service et le confort des équipements pour s'ouvrir sur la demande de loisirs marchands. Car, à partir de 1975, le nombre de journées vacances diminue et celui des effectifs se stabilise dans les centres de loisirs des stations françaises.

Aussi, les efforts sont-ils portés principalement sur l'adaptation des structures existantes ou nouvelles à l'évolution du marché : toutes les études réalisées montrent la clarification de la politique des entreprises de tourisme social et familial et le développement de l'adaptation de l'aménagement aux stratégies pro-

duits/marchés (Ministère de l'Emploi, op. cit.). L'offre des entreprises prend en compte les évolutions constatées en terme de confort et de qualité de prestations, les produits s'orientent et se déclinent en fonction des âges, de la dimension familiale et des différentes attentes des clientèles. Les périodes d'activités se segmentent en fonction des produits adaptés à chaque période et pour des clientèles spécifiques, avec une politique de prix conforme aux objectifs sociaux des entreprises, mais tenant de plus en plus compte de la loi de l'offre et de la demande (le cas de l'U.C.P.A. est à ce titre exemplaire). La prise en compte des contraintes de gestion et la recherche d'une qualité des prestations mieux adaptées à la demande se traduisent par des exigences croissantes sur les résultats du travail. Corrélativement, les entreprises sont amenées à se concentrer autour du métier sur lequel elle s'appuie : le gestion des ressources humaines devient indissociable de celle du partenariat et de la sous-traitance.

L'adaptation au marché : l'exemple des difficultés du Club Méditerranée

Issu du tourisme social, le Club Med est l'exemple même de l'adaptation permanente de l'aménagement touristique au produit, de la production urbaine à la mise en marché des loisirs.

Avec plus de 117 000 lits (soit le 12me rang mondial des chaînes hôtelières : 64 000 chambres), plus de 253 unités d'hébergement en 1990 réparties entre le CLUB MED, VALTUR, CLUB AQUARIUS, MAEVA, le Club se situe au 11me rang mondial des chaînes hôtelières. Mais le Club ne saurait être comparé aux chaînes classiques dans la mesure où il propose un produit touristique basé sur: une très grande variété d'animations, une qualité d'équipements adaptée aux activités multiples, une restauration sans faille, une rupture avec les contraintes de la vie quotidienne.

Le CLUB MEDITERRANEE a été créé en France en 1950 et son premier village de vacances ouvert à Alcudia, aux Baléares. En 1990, le groupe "Club Med" a réalisé un chiffre d'affaires consolidé de 8,8 milliards de francs, un bénéfice net de 395 millions de francs et est coté aux bourses de Paris, Bruxelles, Luxembourg et New-York.

Il reçoit près de 2 millions de clients par an. Ses villages de vacances offrent 78 000 lits implantés dans une trentaine de pays et font du Club la première organisation mondiale de vacances : ils ont accueilli 1,3 millions de personnes en 1990 et emploient, en haute saison, près de 28 000 personnes (TRIGANO, 1990).

Le Club a créé un produit touristique "complet" où rien n'est laissé au hasard, ce qui contribue à faire de cette entreprise un fait de société. Le produit Club Med repose sur un ensemble de services totalement intégrés, comprenant le transport, l'hébergement, la restauration et les activités culturelles, sportives et de loisirs, vendu sous la forme d'un forfait hebdomadaire tout compris. L'hébergement, le sport, la culture et l'animation sont regroupés dans des villages construits sous forme de cases, de bungalows ou d'immeubles. Les services généraux (installations sportives et d'animation, restaurants) sont beaucoup plus développés que dans l'hôtellerie traditionnelle. Des G.O. ("gentils organisateurs") sont en charge des activités d'animation, d'organisation et des activités administratives (gestion, planning). L'équipe des G.O. est mobile (un G.O. ne passe guère plus d'une saison dans un village) et cosmopolite.

A la différence des voyagistes, le Club gère lui-même le produits qu'il offre à ses "adhérents" (les G.M. : "gentils membres"). Le Club Méditerranée a cependant aussi recours à un réseau de vente indirecte, grâce aux accords passés avec des agents de voyages qui peuvent vendre les séjours dans leur propre réseau. La très grande extension géographique des "villages" et de ses bureaux de vente sur tous les marchés émetteurs est un facteur essentiel de croissance et de répartition des risques (politiques, économiques, fi-

nanciers (20 % de la filiale américaine sont côtés à la Bourse de New-York) et... climatiques. La France ne représente que 35 % de la clientèle du Club, les autres pays d'Europe occidentale pesant pour 27 %, l'Amérique du Nord 20 %, l'Asie 12%.

Le Club a su maintenir un leadership grâce à l'évolution de ses produits : les activités se sont diversifiées, notamment avec l'introduction de stages de micro-informatique. Les pratiques sportives sont plus individuelles et plus souples. Les désirs d'individualisme sont de plus en plus satisfaits, même à l'intérieur d'un cadre collectif. Parallèlement, de plus en plus de séminaires ou de voyages "d'incentives" (voyages de stimulation (*)) se tiennent dans les villages du Club. De nouveaux produits ont été développés, plus proches de l'hôtellerie et tournés vers la découverte touristique :

- CLUB MED DECOUVERTE regroupe les grands circuits du Club ;
- MAEVA-LOCAREV offre de la location saisonnière,
- CLUB-HOTEL est spécialisé dans l'immobilier de loisirs,
- CLUB MED ONE ET CLUB MED TWO marquent l'entrée du Club dans le monde de la croisière,
- le CITYCLUB de Vienne (Autriche) regroupe un hôtel, un centre de congrès et un espace de loisirs aquatique et tropical pour répondre à la fois aux besoins de vacances, de loisirs, de tourisme d'affaires, à la formation.

Ce segment du marché sur lequel se développe le Club Méditérranée est de plus en plus situé en haut de gamme, ce qui implique des produits chers : les problèmes de solvabilité de la demande conduit le Club à accroître ses efforts de promotion vers les marchés d'Amérique du Nord et du Japon et à accentuer son avance technologique et sa différenciation. On voit même se développer dans les "villages" des activités du type, atelier-video, réflexion sur les loisirs au XXème siècle...

Face à la concentration des voyagistes européens, le Club a cherché à fusionner en 1989 ses activités avec Nouvelles Frontières, ce qui lui aurait permis de contrôler également le secteur des transports et de diversifier ses produits, sa clientèle. Le rapprochement n'a pu avoir lieu. Le groupe allemand TUI a pris le contrôle de Nouvelles Frontières En conséquence, le vieillissement du produit Club Méditerrannée et quelques difficultés stratégiques l'ont maintenu en situation financière plus fragile. Le groupe ACCOR est entré en juin 2004 au capital du Club Méditerranée à hauteur de 28,1 %. Le numéro un mondial de l'hôtellerie a ainsi racheté l'essentiel des parts détenues par la famille Agnelli, via ses filiales Efil et Exor, et la totalité de celles possédées par la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci renforce sa position dans le groupe Accor dont elle détient désormais 7,5 % du capital. Cette opération n'est pas une véritable surprise. L'inventeur des villages de vacances venait de traverser plusieurs années chaotiques qui avaient vu ses résultats financiers et boursiers plonger. Le Club avait accumulé plus de 220 millions d'euros de perte de 2000 à 2004 et son chiffre d'affaires s'était réduit de 15 % environ. Certes, Henri Giscard d'Estaing, qui avait succédé à Philippe Bourguigon à la tête du Club

Méditerranée en décembre 2002, estimait en 2004 avoir bien engagé le redressement du groupe, comme en témoignaient les résultats du premier semestre 2004, avec un résultat d'exploitation en progression de 32 millions d'euros. Mais l'alliance avec le groupe Accor était une opportunité qui permettait d'offrir au Club Méditerranée des moyens et une stratégie mondiale confortés. Pour Jean-Marc Espalioux, président du directoire d'Accor, « *en devenant l'actionnaire de référence du Club Méditerranée, leader mondial des vacances haut de gamme, Accor renforce sa position dans l'univers du tourisme mondial, dans le cadre de sa stratégie de long terme d'offrir une gamme complète de produits et services aux clientèles d'affaires et de loisir, qui se recoupent souvent*[96] ». Le Club est désormais bien loin de ses origines associatives.

[96] Le Monde, 12 juin 2004, p. 20.

- **f. L'hôtellerie de plein air[97]**

L'hôtellerie de plein air joue un rôle essentiel dans la plupart des stations : l'offre moyenne en *emplacements* y est inférieure à la demande en haute saison (les taux d'occupation voisinent souvent 120 % en haute saison sur certaines côtes littorales); sa progression est également inférieure à la progression de la demande dans certaines catégories (notamment les catégories haut de gamme). Le mot *camping*(*) (2.764.000 lits, 16 % des lits) est toujours utilisé dans son sens général d'activité pratiquée indifféremment avec une *tente* (*) ou une *caravane*(*) , le mot *caravaning* est employé uniquement lorsque seules les caravanes sont concernées (qu'elles soient tractées ou automotrices : camping-cars).

- Le *terrain de camping* (*) (sous la tente) classé est réparti en France en quatre catégories (8.300 terrains dont 60 % ont moins de 2*) qui offrent au total 920.599 emplacements en 2003; il comprend plus de 20 campeurs ou 6 emplacements et est soumis à autorisation d'ouverture, permis de construire et demande de classement qui intervient après une période probatoire de 2 ans.

- Les campings 3* (2.262 terrains, 316.434 emplacements) et 4* (698 terrains, 167.766 emplacements) sont de plus en plus prisés, notamment par les cadres et professions libérales.

- Ces terrains accueillent les 1 471 000 caravanes et 166 000 auto caravanes immatriculées (Syndicat des industries de la caravane, 1985).

- Le *camping à la ferme*(*) (990 terrains déclarés) est un terrain aménagé sur une exploitation agricole. Son ouverture est libre mais soumis à décla-

---

[97] Estimation du nombre de lits et sources : lits = emplacements x 3 (Source : INSEE – Direction du Tourisme, O.N.T.)

ration en mairie. Son objet est de faire partager la vie des ruraux, ce qui en limite la capacité d'accueil à moins de 20 campeurs. Le maire peut imposer certaines prescriptions en matière d'adduction d'eau, de voirie et réseaux divers (V.R.D.), de ramassage des ordures ménagères. L'affiliation au réseau des chambres d'agriculture (*AGRICULTURE ET TOURISME*) facilite la promotion de ces fermes d'accueil.

- L'*aire naturelle de camping*(*) est un terrain implanté en milieu rural et d'une densité de moins de 25 installations/hectare (soit environ 400 m2 par emplacement, soit une distance moyenne entre les tentes de 20 m, avec écrans de verdure) et obéit aux mêmes règles que le camping à la ferme.

- L'*habitat léger de loisir*(*) (H.L.L.) est un produit venu des Iles Britanniques qui tend à se développer en marge du camping. Les "habitations légères de loisirs" sont des constructions à usage non professionnel, démontables et transportables, destinées à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente, dans un cadre collectif. Un arrêté du 30 janvier 1978 fixe les règles spéciales applicables à ces constructions ne comportant pas de fondations. Toutefois, l'implantation d'H.L.L. est soumise à obtention du permis de construire et ne peut être réalisée que dans les terrains de camping permanents classés par arrêté préfectoral (34 H.L.L. maximum), dans les dépendances des maisons familiales de vacances (maximum : 34), dans les villages de vacances classés (pas de maximum), et dans les *parcs résidentiels de loisirs*(*) (nombre minimum : 35), dans les terrains aménagés dans le but unique de recevoir ces H.L.L. Toutefois des coûts de construction importants, l'allongement de la saison, l'absence de statut en matière de prêts immobiliers (pas de possibilité de se servir d'un Plan Epargne Logement du fait de la possibilité de démonter la structure), la mobilité de l'investissement, font que la répartition des H.L.L. est segmentée en petites unités dans des campings souvent isolés.

*

*   *

La connaissance précise de son parc d’hébergements, de son évolution, de ses qualités et de ses lacunes est, bien entendu, la première des missions que doit se donner la collectivité touristique pour améliorer sa production touristique. Mais elle doit également apprendre à connaître la fréquentation de ce parc pour pouvoir l’améliorer (mission « observation »).

3. promotion touristique de la ville, de la station, du territoire touristique[98]

Les missions de promotion telles qu’elles sont actuellement assumées par les Offices de tourisme échappent partiellement à la définition usuelle de la mission de service public touristique. Certes, il s’agit bien de promouvoir la commune dans le champ concurrentiel des destinations et auprès d’usagers qui ne sont pas des contribuables : les voyageurs. De ce point de vue, la promotion peut être effectivement considérée comme une mission de service public de développement local : c’est rendre service à la collectivité que de la représenter dans les instances touristiques, de communiquer sur ses qualités. Cependant, le détail des tâches et travaux qu’implique cette mission relève pleinement de l’activité marchande.

En effet, les missions de l'Office de tourisme sont de promouvoir une destination(*), c'est-à-dire développer un marketing de marque : choisir un positionnement, le conceptualiser, passer à l'opérationnel en faisant de l'information extérieure, de la communication et de la promotion.

Dans un environnement concurrentiel où règnent les logiques de compétitivité, de combat, de conquête, ce sont les sites qui savent s'organiser les premiers qui obtiennent des avantages compétitifs, qui conquièrent et dégagent des marges de développement.

---

[98] article L. 2231-10 du code des collectivités territoriales, modifié par la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales

Pour cela, les Offices de tourisme travaillent sur l'image du lieu, sur l'idée que le client peut se faire du pays d'accueil, de cette destination. Ils veillent à ce qu'un certain nombre de fonctions soient remplies pour sa satisfaction. La démarche de l'Office de tourisme vise à faire venir, revenir, consommer le touriste, faire en sorte qu'il soit le fondement d'une prospérité économique de la station qui se traduise en termes d'emplois et de développement.

Les méthodes, les compétences des Offices ont changé : le client est informé dans de meilleures conditions et avec des techniques de plus en plus informatisées (sites Web, réservations en ligne, etc.). Avant les années 80, le touriste n'avait pas tellement le choix : les transports étaient plus difficiles, le nombre des sites, l'organisation des hébergements faisaient qu'en fait le voyageur était satisfait lorsqu'un l'hôtel local l'acceptait pendant le mois de juillet et le mois d'août. Aujourd'hui, le client a un choix complet et se décide au dernier moment. De plus, il est face à une forte diversité d'informations et de communications, des messages concurrents provenant de destinations variées.

Donc la première mission à remplir vis-à-vis du client est de l'informer correctement et de le faire rêver. Séduire et motiver le client implique des démarches différentes de celles qui s'adressent à l'usager : l'agent d'accueil doit discerner l'attente du client, ses « besoins[99] », ses motivations. La mission de l'Office est de le convaincre, de lui permettre « de choisir dans ses achats » de loisirs ; on passe insensiblement du seul descriptif des disponibilités et des tarifs au rôle de conseil, de « force de vente » : la collectivité locale (ou son délégataire) souhaite satisfaire, fournir un service ou un produit qui sera forcément vendu. Il s'agit de déclencher le choix de la destination en éditant des brochures « de notoriété », en construisant (parfois artificiellement) cette notoriété à partir d'informations de « nature commerciale», en incitant le touriste à « consommer », en le contactant par le biais de mailings sur la base de « fichiers clients» ou « prospects ». La promotion occupe une part de plus en plus importante dans les missions des Offices : plus de 40 % des 3 et 4 étoiles opèrent des actions publicitaires et des démarchages commerciaux, travaillent avec des agences réceptives et des voyagistes, plus de 60 % gèrent des fichiers clients (FNOTSI, 1994).

L'intérêt de la collectivité est que le touriste consomme, soit satisfait et souhaite revenir. L'enjeu actuel de la concurrence touristique est de rendre accessible les produits et de satisfaire le client avec des assortiments. La présentation de la

---

[99] termes de Marc Dumoulin, Président de la FNOTSI, dans PUF, op. cit.

destination touristique est donc organisée sous forme de « mode d'emploi du territoire local" car les clientèles sont de plus en plus différentes. Les courts séjours se multiplient, la durée du séjour se raccourcit : le client doit pouvoir choisir vite et facilement. Ce marketing de produit, opéré dans le cadre de la « mission promotion » du service public touristique local, consiste donc à élaborer un contenu de produit, mettre en place des stratégies de mise en marché, une commercialisation, veiller à ce que le produit sur le territoire soit convenablement présenté et faire le suivi des produits.

L'Office de tourisme joue ici un rôle important d'organisation de l'offre touristique locale, de coordination de prestations variées et de leur présentation sur les marchés : 44 % des Offices assurent l'élaboration de forfaits touristiques. Leur positionnement de carrefour entre les prestataires leur permet d'éviter un certain nombre de corporatismes et favorise les actions transversales qui peuvent se concrétiser dans l'élaboration de forfaits complexes. L'Office de tourisme se comporte aujourd'hui comme un représentant de prestataires privés, réunis sous une même bannière, publique celle-là, celle de la station, de la destination, du pays d'accueil.

Cette troisième mission du service public touristique local est celle qui crée l'assortiment promu et relève entièrement de la démarche commerciale : le client qui est venu dans le site à partir d'une image de destination, qui a identifié des produits de base, se retrouve dans un espace dans lequel il a besoin, envie de compléter, d'enrichir son séjour à partir de tout un ensemble de consommations périphériques fait à l'impulsion et au plaisir. Cette mission là relève donc du marketing de distribution : elle fait appel à un ensemble de techniques qui permettent de sélectionner l'assortiment, c'est-à-dire référencer un certain nombre de produits de façon à optimiser leur consommation. C'est un travail de sélection de prestations proposées à la vente. Le voyageur est guidé dans l'espace de consommation de loisirs local. Les résultats de ce travail de promotion et de distribution dépend des missions en amont : l'accueil, l'information permanente, la signalétique, les informations sur le site, la coordination des prestations, l'animation du lieu touristique.

Ce travail de promotion et de distribution fait intervenir le tourisme comme producteur d'une ressource territoriale. La logique de différenciation que choisit la collectivité joue sur l'image du lieu : la communication est la grande spécialité du service public touristique local (plus de 300 millions de documents sont édités

chaque année). Le travail de mise en chaîne des éléments de produits (transports, hébergements, restauration, loisirs, activités, sports, ...) crée des produits et des assortiments travaillés et présentés avec les avantages dont ils disposent par rapport aux destinations concurrentes. La collectivité travaille ici sur une culture de la différence dont le service public local use pour individualiser ses atouts.

La fonction « promotion » transforme celles de l'accueil et de l'information : elle porte aujourd'hui de plus en plus sur l'accessibilité, la conviction, la satisfaction du client. Ce positionnement affirmé en termes de destination, de gain de parts de marché, de cibles de clientèle, le développement même des fréquentations en fonction des catégories d'hébergement transforme peu à peu les Offices de tourisme en agences commerciales : ils n'attendent plus le client, il vont le chercher en travaillant ses motivations.

Ces missions qui deviennent très commerciales s'accompagnent toujours plus d'une nécessité de rémunération des services rendus : commissionnement, vente de prestations. Dans certains Offices de tourisme (le cas est cependant rare), la technique de l'équilibre budgétaire garantit l'autonomie financière réelle du service. La gratuité de ces services n'est en rien l'abandon du principe d'égalité : elle est au contraire garante d'un service public local impartial, le droit français autorisant la rémunération des services publics. D'autant qu'il est plus facile d'apprécier l'utilité d'un service lorsque son utilisation donne lieu à perception d'une redevance que lorsqu'elle est gratuite : le nombre de vente justifie à la fois la validité économique du produit et l'efficacité de la prestation fournie.

La promotion est devenue la raison d'être des CRT. Les analyses des activités de ces organismes montrent que les actions de promotion ne se limitent plus à la seule présence sur des salons, étrangers essentiellement, comme c'était encore largement le cas dans les années 90. La participation à ces salons se fait cependant toujours dans le cadre des actions inscrites dans le plan marketing de Maison de la France qui fixe les priorités pour chaque année de la promotion du pays. des manifestations promotionnelles par pays sont proposées. La participation à ces manifestations se fait sous la forme de stands sur des salons, d'insertions publicitaires, d'articles sur le site Internet de Maison de la France ou encore sous la forme de rencontres avec des professionnels et Tour opérateurs. La stratégie des CRT s'aligne souvent sur la stratégie de Maison de la France sans exprimer, pour autant, d'orientations claires.

Tableau 5 : modalités d'intervention du Comité régional du Tourisme d'Aquitaine en 2001

Type de moyens d'action de promotion	Affectation budgétaire en million de F (2001)	%
Salons grands publics	1,4	37,8
Salons professionnels	0,3	7,9
Accueils Presse	0,4	12
Appuis professionnels	0,4	1,3
Campagnes de communication	1,1	29,7
Total partiel	3,9	
Appui lignes de produits	0,8	12
Total	4,8	100

Le développement d'une image touristique régionale passe, pour les CRT, par des étapes de détermination de critères communs de communication et de promotion entre les collectivités territoriales, les CDT et les OT. Cette image est ensuite promue dans des campagnes de communication de grande ampleur.

L'approche des marchés est une des compétences nouvelles dont se sont dotés les CRT : concentration des moyens sur des marchés fortement émetteurs, attention particulière aux marchés de proximité à fort potentiel de développement, défrichage des marchés lointains, travail de veille sur les marchés en situation de fragilité. En France, les opérations de promotion sont menées en deux volets :

- un volet grand public, pour être présent au moment du choix des destinations de vacances,
- un volet de veille auprès des professionnels pour renouveler la clientèle.

Cependant, ce travail sur l'environnement concurrentiel et marchand du tourisme régional et local suppose un travail sur l'offre et la mise en réseau des acteurs touristiques, sur la mise en place de filières.

La mise en réseau des acteurs touristiques publics et privés est devenue une condition de réussite incontournable pour la production touristique locale. Deux niveaux d'interventions peuvent être distingués :

- les politiques de promotion et de communication découlent d'une information constante sur les évolutions des comportements de consommation touristique et les grandes tendances de la demande par marchés pour mieux orienter l'offre ;
- la nécessaire coordination des interventions des divers partenaires du développement touristique local, départemental et régional est désormais l'affaire de la Région. Tisser des liens entre les opérateurs privés permet de mieux répondre aux évolutions du marché et d'aider les investisseurs et prestataires à structurer l'offre à l'échelle des bassins émetteurs. Le développement de l'aide au conseil, la mise en place de formations aux métiers du tourisme et le développement des démarches qualité font désormais partie des compétences dont se dotent peu à peu l'ensemble des CRT, seuls susceptibles, par le vaste territoire qu'ils recouvrent de relier systématiquement la ville à la campagne, la montagne à la mer et de donner une tonalité évocatrice aux destinations, débordant largement les cadres étroits du département.

Actions de promotion régionale : l'exemple aquitain

Trois actions ont été décidées ces deux dernières années : un travail sur l'image, un travail sur le nom, un travail sur la promotion régionale sont programmés dans les agendas budgétaires. L'Aquitaine va tenter de prendre sa place dans la concurrence en faisant le lien entre ses richesses, en mettant en évidence ses avantages comparatifs, en installant sa marque et en y regroupant les partenaires institutionnels et économiques du tourisme. Le Conseil Régional d'Aquitaine a choisi une ligne de communication touristique en 1999 qui bénéficie en 2003 d'un budget annuel de 460.000 euros et qui s'étale sur trois ans : « *l'Aquitaine, le sud autrement* ». Quoiqu'on en pense, la volonté d'installer cette action

dans le temps constitue la première tentative forte d'affirmation du territoire régional, qui se poursuit avec « *L'Aquitaine, c'est le cœur qui parle* ». Cette campagne participe à la dynamisation de l'ensemble des politiques du Conseil régional, elle constitue autant une démarche de communication interne vers les partenaires aquitains qu'un appel dirigé vers les marchés extérieurs (l'opération de création de la Maison d'Aquitaine à Paris, structure d'accueil et vitrine du territoire régional participe de la même stratégie). Sensée séduire les clientèles, les prospects grands publics, mais aussi les opérateurs et les éventuels investisseurs, elle marque son territoire en tentant de lui donner un emblème.

Le budget 2002 du Comité régional de tourisme reflète déjà une inflexion du travail dans les domaines de son action à l'étranger, en France, au niveau des produits ou du conseil et de l'accompagnement stratégique. En ce qui concerne la promotion à l'étranger, par exemple, trois orientations fortes peuvent être remarquées :

- une concentration des moyens sur les pays fortement émetteurs de touristes que sont l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Belgique ou les Pays-bas,

- le traitement de l'Espagne comme un marché de proximité à fort potentiel de développement (c'est vraiment nouveau), avec des actions dépassant les salons Maison de la France pour atteindre aussi des villes comme Pampelune ou Saragosse (doublement du budget qui est consacré à ce pays),

- une action de défrichage sur les marchés lointains, au Japon par exemple à l'automne 2002, avec une prudence sur les marchés nord-américains eu égard au attentats de septembre 2001.

Pour la France, les actions sur ce marché qui représente 77% des touristes en Aquitaine sont relancées avec une présence sur les salons « grands publics » à Lille, Lyon et Toulouse ainsi qu'au Salon de l'Agriculture. Pour les professionnels, le CRT coordonne désormais la présence aquitaine au *MIT international* et réalise un travail de requalification des T.O. pour le 10e anniversaire de « Destination Sud-Ouest ».

En augmentation réelle depuis trois ans, le budget du CRTA d'un montant de 3.504.970 € progresse encore en 2003 de 476.417 € soit 16 % par rapport à 2002. Si ce budget reste relativement modeste en comparaison des structures du même type ou rapporté à la position touristique de la région, cette progression montre la prise en compte du tourisme comme enjeu du développement territorial et économique par la Région. Le CRTA poursuit dorénavant avec constance son rôle de réflexion, de conseil, d'accompagnement et de coordination avec ses partenaires que sont la Région, les CDT, les offices de tourisme ou de pôle, les pays d'accueil, les chambres consulaires, auxquels il « renvoie » une idée des évolutions des marchés, de la demande, des stratégies de communication et de promotion. Le contact avec eux lui permet également de développer des stratégies communes, de coordonner les efforts, de mieux connaître l'offre du territoire.

En ce qui concerne les actions de promotion, les évolutions (présence dans des salons aux côtés de la Région pour une économie de moyens, création d'évènements afin d'accompagner la campagne de communication nationale) sont réalisées à budget pratiquement constant. Les différences majeures viennent d'une relance de certains marchés (Pays-Bas, Suisse) et d'une légère baisse sur les autres car 2003 est une année de réédition de la brochure de base de la promotion régionale. Une édition est effectuée en allemand (sur ligne budgétaire « éditions » du CRTA) alors que la précédente avait été réalisée par Maison de la France. Globalement, l'augmentation de la ligne « éditions » est de 116% ! Le CRTA a considérablement renouvelé ses éditions et a mis en œuvre de nouvelles démarches traduites également par des éditions nouvelles (courts séjours et vélo par exemple). Le CRTA entreprend également de réaliser une version française de la brochure Saint-Jacques, éditée seulement en allemand en 2002, et ce en collaboration avec le CRT Midi-Pyrénées. Enfin, un document à l'usage des professionnels renouvelle la précédente édition du classeur en 1998 pour les workshops et contacts avec les professionnels.

En termes de produits, les grandes orientations du budget évoluent également. Une nouvelle ligne est désormais consacrée

au tourisme viti-vinicole (13.500 €). La baisse de 19 % vient d'affectations inférieures pour la thalassothérapie ou « Rivières et canaux du midi » car, en 2002, la totalité des sommes inscrites n'a pas été consommée (ces dossiers associent de nombreux partenaires ce qui entraîne des délais de réalisation).

Suite à l'élaboration de la stratégie de communication et dans le cadre de la campagne nationale de communication du Conseil Régional, le CRTA s'est équipé informatiquement afin de pouvoir gérer un site internet performant. Dans ce domaine, il accusait jusque là un retard majeur, préjudiciable au développement touristique de l'Aquitaine eu égard à l'évolution de la concurrence et des modes de consommation touristique. Cette augmentation budgétaire récente que l'on espère pérenne permet à la Région à la fois de poursuivre de manière dynamique ses actions sur les marchés étrangers tout en accompagnant la campagne de communication nationale prévue au budget du Conseil régional d'Aquitaine par des actions de promotion et de communication sur le marché français.

On notera, dans l'évolution des compétences assurées par les différentes collectivités locales, une évolution du travail de la Région avec ses partenaires. Désormais, les Comités départementaux recentrent de plus en plus leurs actions sur le marché français et de proximité. Ils réduisent donc leur participation aux actions de promotion internationale et accompagnent de moins en moins le CRTA sur les salons. Le maintien d'une présence aquitaine, nécessaire sur les salons majeurs et pour les workshops avec les professionnels, revient donc maintenant au seul Comité régional. En revanche, ce dernier produit de plus en plus de documents, qu'il distribue sur les salons et au cours de ses diverses actions de promotion et de communication, en faisant appel à des produits des départements ou de ses partenaires. Afin de maintenir une forme de participation des autres collectivités territoriales aux actions collective de ce type, le CRT envisage, comme c'est le cas dans d'autres CRT, la demande d'une participation, y compris pour les actions de communication comme les brochures thématiques. Cette question sera à l'ordre du jour de réunions au cours de l'année 2003 pour une première application vraisemblablement en 2004.

Le CRTA souhaite jouer désormais un rôle de réflexion, de conseil, d'accompagnement ou de coordination avec ses partenaires sur le terrain que sont les CDT, les offices de tourisme ou de pôle, la Région, les chambres consulaires, etc., auxquels il apporte l'ingénierie et la connaissance des évolutions des marchés, de la demande, des stratégies de communication. Ce contact lui permettrait de développer des stratégies communes, de coordonner les efforts, de mieux connaître l'offre. Dans ce contexte, le CRTA participe déjà pleinement au travail de la mission littoral et dispose d'ailleurs d'une subvention spécifique sur ce thème qui a permis, notamment, le recrutement d'un cadre qui suit cette thématique de manière transversale et permanente.

Pour renforcer cette évolution générale de son impact politique et territorial, la Région encourage et appuie par ailleurs la création d'un « *événementiel du tourisme*[100] ». L'objectif est de construire une manifestation de dimension nationale avec un thème spécifique différent chaque année, pour "*faire parler de l'Aquitaine à l'extérieur* ». Ce "*rendez-vous annuel du tourisme en Aquitaine*" prendrait la forme d'un colloque, offrirait un lieu de concertation entre les acteurs, les opérateurs, les investisseurs, les experts, les universitaires, les journalistes. On y attend des débats qui permettent de dégager, sur une thématique donnée, des orientations novatrices, d'approfondir des sujets majeurs pour le développement, d'analyser les évolutions des clientèles et des marchés, bref de rester en éveil sur les grandes questions relatives au tourisme. Il s'agirait donc d'un véritable "*laboratoire d'idées favorisant l'innovation* ». Le pouvoir régional tente ainsi de fédérer des initiatives partielles déjà existantes sur le territoire aquitain : celle du Département des Landes, qui vient de créer *Imatourisme*[101] depuis 2001 est sans doute particulièrement concernée.

---

[100] Conseil régional d'Aquitaine, Rapport d'Orientations stratégiques pour le développement touristique de l'Aquitaine, Séance plénière de novembre 2002, p. 15

[101] *Imatourisme* est un symposium de travail, de dimension internationale (un « *Davos de la communication touristique* ») qui a lieu à Moliets (station littorale des Landes) tous les mois de novembre. Cette rencontre internationale réunit les professionnels de la communication et ceux du tourisme. *Imatourisme* se veut être un lieu d'innovations en matière de communication touristique et souhaite tracer les voies d'évolution possible dans ce domaine.

4. aménagement touristique local

> « *Le tourisme est une activité qui crée un rapport particulier au territoire et les liens entre tourisme et aménagement sont marqués par ce rapport. Le territoire est l'objet même de la consommation touristique : le touriste le consomme en l'occupant, en consommant un certain nombre de ses constituants spécifiques : les éléments patrimoniaux, les paysages, les événements, les éléments naturels : neige, plage, soleil, sentiers…*
>
> *La station innove et crée de nouveaux services touristiques, accroît la qualité de ces services en aménageant : création d'équipements marchands, d'espaces publics, exploitation de l'information, mise en réseau des opérateurs. C'est une collectivité avec des objectifs d'entreprise. L'entreprise-station, pilotée par un dirigeant désigné par des citoyens (les « actionnaires » de la ville), cherche à maximiser les profits, c'est-à-dire augmenter les retombées fiscales par le biais d'une politique de croissance. L'élu est jugé par les effets induits en termes d'emploi et d'investissements au service des citoyens, de diminution de la pression fiscale.*
>
> *La ville touristique est donc un système d'acteurs. La gérer revient à gérer un réseau de coopérations : circulation de l'information, facteur d'organisation interne* »[102] .

Des missions nouvelles sont de plus en plus présentes : ce sont celles qui concernent le plus le développement territorial**.** Elles font du service public touristique local un champ d'action incontournable du développement et de l'aménagement. Elles ont été réaffirmées dans la nouvelle écriture des articles L. 2231-10 et suivants du Code des communes proposée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ces missions optionnelles viennent progressivement compléter les missions de base et leur réalisation témoigne du caractère réellement touristique de la commune ou du groupement de communes :

- le conseil municipal peut attribuer tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique touristique de la commune ou du groupement de communes[103] à un organisme délégué,

- cet organisme gérant le service public touristique local peut être autorisé à commercialiser des prestations et services touristiques[104] et de plus en plus d'Offices, par exemple, sont tentés par cette activité optionnelle de commercialisation pour accroître l'autofinancement et tenter de compenser la

[102] Escadafal (A), 1997

[103] Loi du 23 décembre 1992, article 10 III, précisé en août 2004 (conditions prévues aux articles L. 2231-9 à L. 2231-16 du code générale des collectivités territoriales).

[104] id., article 10 I dernier alinéa

diminution des aides publiques. Ce faisant, le service public s'engage directement dans le domaine marchand.

- *a. La mission « développement » : aménager un territoire pour le tourisme ; méthodes, contenus et enjeux*

Le touriste associe les modèles d'espaces à des valeurs essentielles qui motivent son voyage. Le succès d'une destination dépend intimement de la vision du monde qu'elle offre à des voyageurs : tous les espaces ne sont pas aptes à devenir des destinations touristiques.

L'espace touristique qui met en valeur son potentiel et devient une destination est une invention : on ne reviendra pas sur cette démonstration[105] unanimement acceptée aujourd'hui par la communauté scientifique.

Cette *invention* est à la fois « l'objet d'une lente idéalisation qui aboutit à l'image », mais également un plan qui guide la compréhension des tourismes futurs.

Les atouts d'un territoire, son « fonds de commerce touristique » sont constitués d'éléments construits par l'aménagement, au pire par la mise en valeur ou la protection :

- l'accessibilité s'articule autour de la maîtrise des temps de transport et du coût d'accès. Les études montrent clairement la relation entre temps de transport et durée de séjour,
- les gisements à visiter, à voir qui font la notoriété et l'image de la destination,
- les prestations et événementiels « à vivre » qui créent des émotions, procurent du plaisir, donnent envie de revenir,
- les attractions, les équipements à vendre,

- l’environnement à valoriser.

L’approche de développement croise le territoire, sa situation par rapport aux zones de chalandise, sa capacité opérationnelle, l’image qu’en ont les clients avec des produits et des marchés. Cette approche nécessite l’élaboration et la mise en œuvre d’un projet concrétisé par un plan local d’actions.

Ce plan d’équipement ou de production touristique ne suffit pas à rendre une commune touristique : avant de penser équipement, hébergement ou produit, il faut vérifier que le territoire dispose d’un minimum d’atouts esthétiques, d’aménagements pratiques d’accueil, qu’il est facilement accessible, que l’on puisse facilement non seulement s’y rendre mais également y rester.

Il ne suffit pas à rendre une commune touristique, mais il y contribue fortement.

Pour traduire l'envie de venir du client en acte d'achat en décision, la collectivité touristique doit produire. La fonction de production est le service rendu de base au voyageur. Ce que réclame le client aujourd'hui, ce n’est plus seulement et prioritairement de l’information sur l'hébergement[106]. Les chiffres issus des travaux du CREDOC et de l'INSEE montrent des hiérarchies dans les demandes:

- 1. la destination est prioritaire (en fonction de son image),
- 2. Le cadre et le patrimoine de la station, de la ville, du pays, ce qu’on peut y voir et y faire viennent ensuite,
- 3.la recherche de disponibilité dans les hôtels, même si elle constitue le service touristique de base ne vient qu’en troisième position.

La mission de production est donc prioritaire et se développe sur des courts séjours, sur les produits assemblés. L’effort porte sur l’accessibilité des forfaits transport + hébergement + activités + découvertes, formules proposées à des prix tout compris.

---

[105] Urbain, op. Cit., p. 114 et suivantes

[106] M. Dumoulin, op. cit., montre qu’en 1994 c’était encore la priorité des demandes.

Cette mission « optionnelle » fondamentale pour le développement territorial est celle de la coordination et du partenariat entre collectivités locales et prestataires touristiques. Elle crée un lieu de rencontre privilégié entre une volonté politique et une dynamique des acteurs du tourisme. Sans cette double volonté locale, on constate l'absence de développement ou d'aménagement touristique induits.

La pluralité, la diversité des situations et la différenciation des expériences de conduite du développement touristique local, les particularités avec lesquelles les missions de service public sont conduites, la variété des modes juridiques de gestion des organismes et des projets montrent qu'il faut casser le paradigme selon lequel les nouvelles collectivités touristiques doivent copier la recherche de l'augmentation systématique de la fréquentation. Il n'est pas nécessaire de faire du tourisme de masse pour se développer. Les nouveaux territoires touristiques peuvent se développer en passant directement à une économie soutenable, à des modes de gestion du service public touristique local adaptés à l'aménagement différencié du territoire : la création (c'est-à-dire l'investissement) et la gestion (c'est-à-dire le management) des institutions et des équipements touristiques locaux se structurent désormais à partir de réseaux, de territoires et de lieux maîtrisés dans une logique de développement durable. La capacité locale à investir et à exploiter est au centre de l'articulation du tourisme avec les milieux et les sociétés qui le portent.

Eviter le mimétisme est un objectif aujourd'hui largement recherché par les collectivités locales touristiques.

Pour ce faire, les destinations doivent lutter contre la contrainte de l'acculturation, de l'imitation dans la production des services touristiques. C'est elle qui gomme les différences. La mise en valeur des particularités, de l'authenticité n'est pas, en soi, la démarche la plus simple : elle exige un travail local approfondi et une lutte incessante contre les « recettes » du marketing de la demande.

Car une proportion en constante augmentation de la pratique touristique moderne apparaît abstraite, délocalisée, quasi urbaine et mobile. Le développement touristique est lié à la diffusion de nouveaux moyens de transport et à l'amélioration des conditions de vie. Le voyageur y devient touriste au terme d'une

série de disparitions essentielles : l'insécurité, l'inconfort dans l'espace, l'insalubrité, l'incertitude dans le temps, la lenteur des déplacements et tout ce qui faisait la servitude du voyage avant les trente glorieuses. Aujourd'hui, la clientèle fractionne et diversifie ses séjours. On ne parle d'ailleurs plus de la clientèle d'une station, mais des clientèles dont les caractéristiques (âge, professions, régions ou nationalités d'origine), la culture, les comportements, les demandes, les attentes se diversifient. Les destinations doivent donc adapter leur offre en fonction de segments de marchés très différents.

De manière identique, il faut constater que les touristes fractionnent et raccourcissent leurs séjours : la moyenne des séjours est actuellement de 8 à 13 jours (hiver/été). En conséquence, s'il fallait 100 clients pour remplir un hôtel il y a quinze ans, il en faut 250 aujourd'hui. Ces mêmes touristes partent cependant plus souvent, parfois moins loin : le tourisme de proximité, découvert assez récemment n'est pas encore très bien maîtrisé.

On sait enfin que les clientèles sont de plus en plus exigeantes sur la qualité des prestations. Cet appétit pour la qualité provient de la transposition du mode de consommation urbain en vacances : le touriste tient à vivre ses rêves en vacances, sans trop se forcer. Il est directement influencé par le niveau général d'instruction qui augmente, la sensibilisation aux thèmes d'identité, de démocratie, de nature.

L'activité touristique est profondément et directement marquée par ces évolutions socioculturelles dans la mesure où elle correspond elle-même à une demande culturelle et sociale et ne répond pas à des besoins élémentaires de types vitaux ou matériels. L'appétit pour les activités est directement lié à la recherche de la convivialité. De plus en plus, le touriste cherche une utilité et une activité pour le corps ou pour l'esprit : tourisme sportif, tourisme culturel, patrimonial... Ces derniers sont encore souvent mal perçus par les professionnels du développement local, alors que les voyagistes se spécialisent sur ce créneau (*Clio, Art et voyage*, *Amblinn, Gaéland, Terres d'Aventures* etc.). L'importance de l'image est révélatrice du choix de la station : la capacité des consommateurs de loisirs à s'imaginer dans un lieu joue très fortement sur le choix de la destination. Mais l'image n'est pas le prix : le forfait d'activités (transport + hébergement + sports + culture ...), inventé par les opérateurs touristiques, reste en fait moins prisé en Europe qu'aux U.S.A. ou en l'Asie du Sud-Est.

Cette évolution se traduit par des exigences accrues en termes de compétences requises par les prestataires pour mieux prendre en compte les spécificités et les pratiques culturelles des différentes clientèles, en termes de demande de services et de prestations différenciées selon les clientèles, en termes de possibilité d'insertion, d'étape ou d'itinéraire variés. Cette évolution est encore favorisée par la concurrence qui s'intensifie et s'étend à toutes les formes d'accueil, en raison de l'abondante diversification de l'offre et de la relative stagnation de la demande.

Ce processus d'évolution de la pratique touristique asservit la production de l'espace public et de l'équipement touristique à une demande que l'on croit standardisée. Les figures de l'articulation tourisme – milieu - société qui en découlent sont de plus en plus celles produites par le développement des filières économiques et de marchés de loisirs. Les formes locales du management touristique, quand il préfère la filière au territoire, participent à ce mouvement de rupture entre économie d'une part, milieu et société de l'autre, rupture d'un équilibre traditionnel qui a fondé un mode de vie et une spécificité locale. Ce mouvement en marche peut être destructeur lorsqu'il ne valorise pas les collectivités et ne crée pas de nouveaux équilibres différentiels.

Cependant, de multiples expériences actuelles de développement (encouragées par les pouvoirs publics : politique des grands sites, spécialisation des lieux dans les productions festives de la culture etc) montrent l'affirmation réelle de l'identité locale, la préservation des différences culturelles et des habitudes et modes de vie, le refus des imitations. Dans de nombreux sites, les capacités de charge sont maintenues à un niveau faible ou pour le moins tolérable (toléré) par la population permanente, le niveau de saturation est plus vite atteint, les seuils sont de nature différente, plus qualitatifs, des discontinuités spatiales apparaissent qui donnent naissance à des polarisations et à des limites géographiques, à des "pays" mieux structurés.

La plupart du temps ces destinations touristiques mènent une gestion par projet. Et, à l'opposé de la gestion par produit (par filière), c'est à partir de la promotion du

concept de lieu, de la destination, du « marketing de l'offre » (et non de produit) que la société locale dirige son tourisme.

- *b. l'invention locale du territoire touristique*

On a sans doute trop réduit le rôle des différents aspects de l'urbanisme dans le développement touristique aux seules opérations d'investissement immobilier, d'acquisition de terrains, de construction d'immeubles, de réalisation de travaux ou de création de grands d'équipements structurants. Réduire ainsi l'urbanisme à l'exercice de droits de préemption urbaine ou à l'application de normes à construire revient considérablement à en occulter le sens. C'est un peu comme si on réduisait le sens du voyage aux seules conditions de ventes de billets de transport.

En fait, au-delà de l'ensemble des techniques d'application de ses méthodes, l'urbanisme est d'abord un mode d'adaptation de l'environnement, de l'habitat aux besoins des hommes. Il est avant tout l'expression d'une manière de vivre des sociétés locales. Il est *producteur du premier des gisements* de la production touristique.

Le tourisme de masse et ses grandes migrations banalisent en effet les destinations, gomment les différences, stéréotypent les villes et les stations, les insère dans un folklore mimétique. Ce phénomène produit de plus en plus de voyages en circuit fermé qui favorisent le conformisme, brident la curiosité. En réaction forte et de manière assez naturelle, toujours plus de voyageurs et de touristes résistent à ce phénomène en se montrant plus exigeants. La quête de lieux préservés et de réels contacts avec la population devient en elle-même un motif de destination : il s'agit dorénavant de « comprendre » les pays à découvrir, de les vivre au quotidien. On voyage pour le dépaysement, non pour retrouver, ailleurs, les mêmes cadres, paysages, comportements que chez soi.

A l'intention de ces clientèles, les voyagistes proposent des séjours qui, parallèlement à la découverte des sites, mettent l'accent sur les réalités économiques, sociales, culturelles, patrimoniales des destinations. Localement, le traitement urbain et paysager du patrimoine architectural est devenu un enjeu majeur pour le tourisme. Il participe à l'invention locale du territoire touristique, c'est-à-dire à la création d'usages nouveaux pour que le tourisme y garde tout son

sens, porteur d'exotisme[107] ou, pour le moins, d'authenticité. La création touristique locale doit permettre au voyageur de comprendre, de déchiffrer ou d'expliquer le monde en l'interprétant. C'est cette « mise en intrigue » [108] du lieu qui légitime la visite, le séjour, l'accueil.

Et c'est à l'urbanisme qu'il revient de rendre « racontable, interprétable, et donc signifiante » l'organisation spatiale de la réalité, la mise en scène des espaces publics, les modes de découverte du patrimoine culturel, économique, social et architectural.

L'inscription de l'étrangeté et de la différence dans l'espace public se fait sous trois formes :

- par la valorisation touristique du patrimoine architectural ;
- par la conception et le traitement des espaces publics ;
- par la création de modes de découverte de tous les milieux, y compris des zones naturelles sensibles.

Le marquage du territoire en vue de sa mise en valeur touristique s'inscrit dans le cadre plus général de l'aménagement à l'intention de la population dans son ensemble. Il est difficile, dans le cadre du tourisme polarisé, de différencier ce qui relève de d'embellissement à destination des touristes de ce qui relève de l'action à destination des habitants permanents. Pour ces nouveaux territoires touristiques qui se découvrent, comme Bordeaux, Toulouse, Lille, Rennes… , il ne s'agit pas « d'ethniciser » la ville, mais de rendre hommage, dans le traitement des lieux collectifs, aux situations particulières qui fondent des échanges entre cultures.

C'est pourquoi l'invention locale du territoire touristique suppose que l'on aménage en concertation avec les habitants des secteurs concernés et avec les communautés culturelles touristiques, et non « à leur intention »[109].

L'invention du territoire touristique se fait à partir de la gestion des espaces publics, constitués par « l'ensemble des lieux ouverts à tous »[110]. Ce sont à la fois des espaces formels, espaces en creux, définis par les bâtiments qui les bordent,

---

107 Urbain (J.D.) 1998. Secrets de voyage, Payot, col. Essais, p. 29 et suiv.

108 Amiart (E), Le Monde, daté du 4 mai 2000, page 32.

109 P. Korosec-Serfaty, 1995, op. cit.

110 M. De Sablet, 1988, op. cit.

et des espaces de vie et de socialisation où se déroulent les activités propres à la vie collective locale.

Les dernières études réalisées pour le Ministère de la Culture et de la Communication, mais également les fréquentations relevées pour l'Observatoire national du Tourisme montrent qu'une majorité de lieux publics patrimoniaux ont vu leur nombre de visiteurs s'accroître de manière notable depuis 1987**.** Désormais, par exemple, plus de 40 % des Français visitent au moins un site patrimonial par an. Et le motif de ces voyages évolue : actuellement, le patrimoine architectural et urbain civil l'emporte sur le patrimoine religieux[111]. Enfin, l'attirance pour l'architecture civile s'enrichit d'une recherche de témoignage sur la vie quotidienne dans le passé.

La notion de patrimoine touristique s'est élargie : au-delà des monuments historiques proprement dit, elle englobe désormais un ensemble de biens immobiliers, paysagers et de vie quotidienne qui légitiment promenades et sens de découverte : l'espace de la rencontre, l'événement, l'invocation de la multiculturalité, l'espace public et ses qualités sensibles font l'objet de mises en scènes touristiques, de travaux sur la composition, la lumière, l'espace sonore destinés à mettre en valeur pour attirer. Il n'est pas possible d'appréhender ces espaces collectifs comme on le fait pour les monuments patrimoniaux : ils ne sont pas aisés à délimiter, car chaque espace collectif est généralement en communication avec un ou plusieurs autres, ne serait-ce que par une rue. Ils sont à la fois le négatif du patrimoine environnant et le lien physique qui en fait l'unité.

Espaces de communication, ils fondent les multiples déplacements, les échanges sociaux, commerciaux, informatifs, ludiques. Ce sont des espaces composites qui doivent répondre à la superposition d'usages parfois contradictoires qui en sont faits et des publics qui les fréquentent : satisfaction des usages économiques (services, commerces, travaux, artisanat), relations sociales spontanées et libres (rencontres programmées ou dues au hasard, échanges d'information touristique, attente, flânerie, culture, spectacles, jeux…), satisfaction de besoins sensoriels et psychologiques (surprise des formes, des évènements, variété qui combat l'ennui, plaisir, rêverie, découverte, promenade, tranquillité, mouvement, histoire, symboles…), déplacements utilitaires.

---

[111] Assante di Panzillo, 1999. *Des sites culturels de plus en plus touristiques*, Agence Française d'Ingénierie Touristique, AFIT INFO n° 13, avril 1999

L'espace public forge l'âme des nouveaux territoires touristiques. Son aménagement est l'affaire la plus vitale qui soit, mais on voit aisément à la lecture de ce qui précède que le service public local ne peut désormais plus agir seul en la matière. C'est ce qu'ont compris les 130 villes et pays du réseau des Villes d'Art et des Villes et Pays d'Art et d'Histoire qui proposent visites et découvertes, fabriquent de nouveaux territoires touristiques en faisant travailler ensemble les urbanistes, guides conférenciers, métiers du tourisme et du patrimoine. Ces territoires d'exposition permanente présentent l'histoire urbaine et locale. Ils sont ponctués d'expositions thématiques temporaires (à Poitiers, par exemple) et font l'objet d'un aménagement préservant l'authenticité du lieu (signalétique du patrimoine, mise en lumière des monuments).

Trois exemples…

1. Le patrimoine de *Saintes* ne se limite plus aujourd'hui aux monuments antiques et médiévaux reconnus de longue date. La ville entière est actuellement investie d'une valeur symbolique qui a conduit à la mise en place d'un secteur sauvegardé dès 1985, l'instauration d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager en 1996 et une volonté de préserver, d'améliorer et de faire découvrir le paysage urbain dans sa totalité affirmée dans le cadre de la mise en place des politiques de « Villes et pays d'Art et d'Histoire ». Cette volonté de protection du patrimoine architectural de la ville garantit la pérennité du gisement touristique qu'il représente. Désormais, ces facteurs font l'objet d'études attentives au respect de leurs qualités historiques et esthétiques : les travaux menés en concertation avec l'agence Paysages possible en sont un bon exemple (réduction des panneaux de publicité et de signalisation routière dans le quartier de l'Abbaye aux Dames). L'intervention publique se déroule ici sur le long terme : la qualité du traitement des abords des monuments est encore inégale et l'Amphithéâtre, par exemple, ne jouit pas d'un aménagement d'accueil en conformité avec l'esprit du lieu. De manière identique, les problèmes relatifs à l'accès des monuments, à leur liaison paraissent rester entiers malgré les divers éléments de signalétique mis en place[112]. Les sites que le touriste est venu voir sont des points d'attraction. Mais la gestion de l'accueil, l'aménagement de l'environnement de ces sites passent par la mise en valeur des espaces publics et une signalétique d'ensemble qui évitent la diversité des codes d'interprétation.

2. Villes neuves du Moyen Age, les bastides du Sud-Ouest de la France offrent également des atouts patrimoniaux, historiques et architecturaux qui attirent les touristes. Le cadre urbain de ces villages impose une appropriation originale de l'espace et du temps : elles inaugurent au XII et XIIIe siècle un régime politique et économique libertaire. Leur organisation urbaine et la régularité de leur tracé traduisent une volonté d'équité, une répartition raisonnée et équilibrée tant du parcellaire que des champs de la campagne environnante. Ces sites – devenus touristiques – occupent des positions emblématiques et commandent un territoire strictement délimité. Ils clarifient, dans le dessin de la ville, la juxtaposition des pouvoirs ecclésiastiques et

[112] E . Beck, 1998. « L'urbanisme dans la valorisation du patrimoine », Ateliers Saintes, Université de Bordeaux 3, p. 12.

laïque. Organisation militaire liée aux luttes de pouvoirs entre Anglais et français ou entre puissants seigneurs à l'aube de la guerre de cent ans, organisation économique liée à la période des grands défrichements du Moyen Age, le phénomène de création des bastides, commencé en 1143 à Montauban, a tissé une large toile de plus de 350 villes et villages concentrant la population éparse dans des sites offrant aux citoyens la protection contre le brigandage, l'accession à la propriété et l'obtention d'un outil de travail : la terre. En centralisant le plan sur la place du marché, les fondateurs des bastides favorisent l'activité commerciale au détriment du pouvoir religieux.

Les bastides ont joué un rôle important dans l'histoire du grand Sud-Ouest français (Aquitaine et Comté de Toulouse) et constituent aujourd'hui un patrimoine exceptionnel très prisé du voyageur : elle constitue l'armature du voyage itinérant de découverte du Sud-Ouest intérieur. Afin de rénover et de mettre en valeur leurs espaces publics, ces « stations de séjours »[113] sont aidées par les collectivités régionales (au titre de politiques spécifiques ou sur des chapitres budgétaires usuels) : les Régions peuvent intervenir financièrement sur les bâtiments classés et inscrits et fournissent une aide technique dans le cadre d'un contrat avec les communes qui s'engagent à des actions de rénovation et de mise en valeur du patrimoine.

3. L'aménagement est un élément moteur de la dynamique du développement touristique culturel d'Angoulème. La ville haute, située sur un python rocheux, est caractérisée par la présence d'un patrimoine historique et architectural de grande qualité. L'embellissement et l'aménagement adapté de la ville sont les objectifs de l'atelier de l'Urbanisme en collaboration avec les services culturels et du patrimoine. Le label de Ville et Pays d'Art et d'Histoire d'Angoulême est obtenu en 1987. Une Association Ville et Pays d'Art et d'histoire, qui regroupe 36 communes autour de la Ville, est l'une des plus développée de France avec ses 12 salariés. Elle gère la convention qui les lie avec la Caisse nationale des Monuments Historique et des Sites du Ministère de la Culture. Il s'agit de porter une réflexion sur une conception élargie de la notion de patrimoine, de créer un service éducatif à l'attention du jeune public, de développer une politique d'accueil des voyageurs, de recourir à un personnel qualifié agréé par la Direction du Patrimoine du Ministère de la Culture. L'ensemble des actions de mise en valeur du patrimoine architectural reçoit des subventions des collectivités et de l'Etat pour mettre en scène la promotion touristique de la ville. L'aménagement concerté révèle l'identité de la ville, forte de son patrimoine historique et culturel. Les nouveaux aménagements urbains ont été réalisés en collaboration avec les services Culturel et Patrimoine de la mairie : une politique de murs peints débutée en 1997, le « Parcours Juillard », en collaboration avec le Festival International de la Bande Dessinée, place la Ville au cœur d'une mise en scène très spécifique ; par ailleurs, la nouvelle signalétique des rues regroupe explication historique des lieux et image contemporaine de la ville liée à la bande dessinée. Le Festival International de la Bande Dessinée, céé en 1974, contribue à la notoriété et à l'image d'Angoulême. Avec une fréquentation moyenne de 140.000 personnes en trois jours, ce festival reste un moment de grande ampleur dans la vie évènementielle de la ville et de sa région. Il justifie les prestations culturelles et patrimoniales sur la ville haute qui attirent plus de 350.000 voyageurs[114] par an (208.000 pour le Festival International de la B.D., 50.000 pour le Festival des Musiques Métisses, 30.000 pour le Circuit des Remparts, les « gastronomades », 60.000 pour les musées). Le cas d'Angoulême illustre parfaitement l'apport de l'urbanisme dans l'économie du tourisme urbain d'agrément[115]. Il reflète la personnalité de la ville. Par la mise en valeur de son identité, elle constitue l'objet de cette forme de tourisme : la découverte du patrimoine architectural, l'importance et la variété des musées, la gastronomie locale, les espaces verts et la qualité d'accueil, l'animation culturelle estivale, la visite aux entreprises, les

---

[113] C. Jung ,1990, *Le projet bastides*, Université de Bordeaux 3, 59 p.

[114] C. Gion, K. SOYE, *Angoulême, destination touristique*, Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, 2000, p. 30 à 37.

[115] J-B. Vighetti, « Qu'est-ce que le tourisme urbain ? », *Les Cahiers Espaces : tourisme urbain*, décembre 1994, p. 31 à 36.

nouveaux quartiers, les richesses contemporaines font l'objet d'une mise en scène permanente ouverte au voyageur.

Les villes qui, comme Angoulême, Rochefort, Saintes, Poitiers, les bastides du Sud-Ouest – et tant d'autres – étaient peu touristiques présentent désormais et grâce à ce travail combiné de métiers différents un assemblage étroit de forte originalité combinée à un grand éventail de ressources mis en valeur par l'urbanisme ont un grand avenir dans l'économie des services de l'accueil du voyageur.

Le service public touristique local y puise la matière à production d'un aménagement territorial qui réponde à de nouvelles requêtes. Celle de la mise en valeur de la différence y tient une place de choix. Elle est rendue possible par la mise en place de structures nouvelles de gestion poly disciplinaire de la destination touristique, comme les Ateliers du patrimoine du réseau des Villes et Pays d'Art et d'Histoire. Entre les deux modèles extrêmes qui s'opposent (celui de la course à la banalité et celui de la mise en exergue de l'authenticité), les collectivités touristiques disposent d'une large gamme de possibilité de montages répondant à leurs priorités politiques, culturelles et sociales. Les projets touristiques en cours témoignent d'une mutation de fond dans les financements et les méthodes de gestion. Répondant à des cycles longs et à des architectures d'investissement complexes, le développement touristique local fait appel à des partenariats entre le secteur privé et le secteur public nouveaux où la création est nettement différenciée des modes d'exploitation.

L'assistance technique des Offices est encore trop peu utilisée par les communes pour affirmer ces missions de production (la démarche « développement », qui est pleinement de service public). Il ne s'agit pas seulement d'élaborer des forfaits touristiques, mais de conduire la politique de développement touristique de la collectivité au même titre qu'une agence d'urbanisme conduit sa politique urbaine.

Le service public touristique local est un outil de développement, d'organisation et structuration de l'offre touristique locale. Si la commune, le groupement de

communes, le syndicat mixte le mandatent pour cela, il peut jouer le rôle du chef d'orchestre qui coordonne l'offre et la demande, conçoit les projets, évalue leur faisabilité et en effectue la programmation. Mais cette mission n'est que très rarement déléguée par les communes, jalouses des prérogatives directes du conseil municipal dans la conduite des projets d'aménagement, d'équipement ou d'opérations de tourisme.

L'organisme public touristique local a, sur toutes ces fonctions, un rôle essentiel dévolu par les lois de 1992 et 2004. Il est dans une situation de potentialités et de développement. Il n'est peut-être pas le seul à pouvoir les remplir, mais toutes doivent être remplies en totalité et en cohérence pour qu'il y ait effectivement une plus value touristique apportée à la région.

En concertation avec le C.D.T., le C.R.T. et en lien étroit avec la Mairie, 20 % environ des Offices français élaborent et mettent en œuvre, avec les faibles moyens qui leur sont confiés, la stratégie de développement touristique de leur(s) commune(s). Cela se traduit, dans la grande majorité des cas, par deux types d'interventions :

- l'exploitation, par l'Office, d'un patrimoine touristique dont il n'est généralement pas propriétaire ;
- une intervention de conseil et de labellisation auprès des prestataires, généralement axée sur la qualité.

- *c. les phases de la production du territoire touristique : la prospective et la stratégie*

Cette mission de construction, de planification, de projection est, faute de moyens humains et financiers, encore très souvent déficiente aujourd'hui à l'échelon local. Elle implique un travail important de conceptualisation et de concertation avec les

prestataires locaux qui ne peut être conduit que par des spécialistes rompus à l'aménagement touristique et dont voici les principales phases :

Il s'agit de répondre d'abord à l'interrogation : « Que peut-il advenir ?». Nul ne peut changer, modifier, aménager un territoire sans se heurter aux sceptiques («à quoi bon ? ») et aux pragmatiques (« résolvons d'abord les questions d'aujourd'hui »). Rien de plus incertain et aléatoire que d'intervenir sur l'avenir d'un territoire, dans son jeu d'acteurs et les réseaux d'influence qui s'exercent sur lui.

Autrement dit, la production touristique tire son fondement de la prospective. Aménager un territoire pour le tourisme, c'est d'abord l'analyser, le regarder, l'entreprendre par la pensée, l'imaginer. C'est ensuite l'inventer collectivement, le construire en dessinant ses contours avec les groupes sociaux qui y habitent, en tenant compte de ses fractures, de ses tensions, de ses permanences. Autrement dit le « bouleverser ». La prospective touristique met en branle une dynamique de pensée sur les lieux, qui, en leur donnant un sens à chaque fois adapté aux situations locales, développe l'aménagement touristique différencié du territoire.

1. Elle sert d'abord à *revisiter le passé*, à se mettre d'accord sur le présent et à faire le lien entre les deux. Le diagnostic[116] détermine pour une part les visions du futur. D'où l'importance d'un diagnostic partagé (voire contradictoire) par l'ensemble des acteurs afin d'éviter les visions trop personnelles.

Ce diagnostic, qui n'est ni un simple état des lieux, ni une analyse scientifique, a pour principal mérite de faire partager l'information entre tous les acteurs du territoire et de lui forger une image réaliste, concrète voire consensuelle.

Il sert ensuite à mobiliser les acteurs pour qu'ensemble ils donnent au territoire un avenir ou des avenirs possibles. Cet exercice difficile permet de faire taire les sceptiques, de révéler les leaders… et de créer de nouveaux opposants puisqu'il donne à chacun des armes pour se forger des stratégies individuelles. La prospective est aussi un art de la guerre, elle implique la gestion des conflits, la pratique des lieux de pouvoir. Elle permet de redonner du sens au présent, de le « mettre en ordre » par le fait qu'elle donne une nouvelle confiance en l'avenir. Cette dynamique, par le travail en commun et la communication qui en est faite, est un formidable outil de pédagogie politique.

---

[116] V. VLES, *Le projet de station*, op. cit., p. 249 à 332.

Enfin, de manière plus opérationnelle, le diagnostic permet d'alerter sur les dangers, obstacles, fausses bonnes idées ou idées toutes faites de l'avenir d'un territoire. Cette dimension critique, rétrospective, sert à la prospective territoriale : elle va permettre d'élaborer les scénarios tendanciels ou au fil de l'eau, qui sont de redoutables outils de travail, surtout lorsqu'ils sont « inacceptables ».

2. La mission de développement touristique permet aussi une exploration du futur touristique possible d'un territoire.

La prospective est ici appliquée au territoire dans l'hypothèse où on cherche à connaître son devenir touristique sans intervention. Il s'agit de construire le scénario au fil de l'eau, tendanciel : savoir ce qui se passera si on n'intervient pas.

Certes, l'avenir n'est pas prédéterminé, donc il n'est pas connaissable : il est ouvert à plusieurs futurs possibles. Mais il n'émerge pas du néant. La prospective discerne donc dans le présent les tendances lourdes pour prévoir. Cela suppose la capacité à faire le tri entre ce qui relève du structurel (tendances invariantes, dans l'ordre de la nature et dans l'ordre social local) de ce qui relève seulement du conjoncturel (accidents économiques, sociaux, qui sont sources d'incertitude et d'angoisse). La prospective vise à établir une confiance partagée, elle est source d'assurance : elle se fonde souvent sur l'analyse structurelle (et, en cela, elle a parfois tort).

3. Cette mission de développement est enfin un instrument de construction du futur d'un territoire. Il élabore dans cette troisième phase une stratégie pour agir.

Ceci implique de définir avec précision:

- les marges de manœuvre (physiques, politiques, économiques, financières),
- les objectifs implicites et explicites (hors des urgences),
- l'invention des axes que l'aménageur peut adopter pour réaliser les objectifs que la société locale s'est assignée.

En effet, le territoire est l'émanation de différents acteurs, plus ou moins puissants qui vont agir de manière plus ou moins consensuelle pour atteindre les

buts assignés. L'étude des marges de manœuvre, des objectifs d'alliance et de conflits des acteurs est fondamentale pour prévenir des visions théoriques ou inappliquées par la société locale.

La construction des scénarios précise les cheminements, les arborescences entre des phénomènes à vitesse différente. Ils ne sont pas des variantes d'hypothèses, mais des hypothèses différentes reposant sur des morphologies différentes : dans cette situation, on passe à telle logique.

La prospective touristique locale apparaît comme étant au cœur de l'aménagement pour au moins trois raisons :

- l'identification et le traitement des opportunités spatiales (identités) demandent aux acteurs une attitude faite simultanément d'implication dans les "coups", dans la régulation de la gestion de l'espace et de distanciation par rapport au flux incessant d'initiatives qui, si on ne les rend pas cohérentes, peut produire une fuite vers l'activisme. Il y a donc bien la prise directe et obligée de l'intention sur la réalité concrète, de l'idée à l'image et de l'image à la réalisation qu'implique toute projection.

- le second point qui place le projet d'aménagement au centre des préoccupations du développement touristique, est que le développeur touristique est dans la nécessité, pour agir, de passer par la planification et la programmation, donc de dépasser l'éphémère et de prendre en compte le temps dans la trame qui porte son action : l'espace géographique n'est pas la seule variable que le service public touristique local doit prendre en compte : "l'espace du temps", le moment ("moment" était la définition du mot espace au XIIe siècle) déterminent le sens de son action.

- enfin, seul le terme de projet convient à couvrir l'ensemble des actes qui permettent, par le mécanisme de l'explicitation (étude de faisabilité, étude des impacts, négociation et concertation, information de la population) de faire le lien entre l'intention (qui appartient au politique) et la matérialisation (qui relève du domaine des techniques).

La production touristique, parce qu'elle implique l'action dans un territoire, fait du *projet* un passage obligé par l'anticipation pour agir.

Le contenu de cette mission « développement » démontre qu'aménager un territoire pour le tourisme implique de suivre précisément la structure et la démarche de la pensée en sciences et techniques touristiques : connaissance approfondie des bases expérimentales de fonctionnement du système local, des paradigmes (des faits universellement reconnus qui fournissent à une communauté de chercheurs et de professionnels des problèmes types et des solutions), des conditions de l'émergence de nouvelles hypothèses d'évolution (cette approche fait appel à une culture générale et à une spécialisation assez poussées), des principes de construction de nouvelles destinations.

- *d. les procédures d'urbanisme au service de l'aménagement touristique : ZAC, ORIL, VRT, ZPPAUP...*

Les outils de l'aménagement touristique local sont issus, dans tous les pays européens, de l'histoire de l'urbanisme, du droit de propriété, du droit des monuments historiques, du droit de l'environnement mais aussi la liberté du commerce et de l'industrie. La loi de 1943 a permis la généralisation des permis de construire et on assiste à une confrontation entre un projet collectif exprimé par le plan et un projet individuel exprimé par le permis de construire.

Après la deuxième guerre mondiale, la croissance urbaine est d'autant plus évidente(pour rattraper le retard du capitalisme industriel par rapport à d'autres pays comme l'Allemagne et la Grande Bretagne) car en retour l'état a le devoir de préparer l'urbanisation à travers l'acquisition foncière pour faire face aux enchères faites par de grands propriétaires et pour établir une adéquation entre l'offre et la demande. Cette urbanisation servira ultérieurement à sauvegarder l'environnement.

En 1958, apparaissent les ZUP et ZAD et émergent plus tard les moyens de maîtrise du foncier à travers l'action foncière et l'urbanisme opérationnel avec la loi Malraux en 1962 pour les secteurs sauvegardés et l'OPAH (Opération Progressive d'Amélioration de l'Habitat) en 1977. La loi du 7 janvier 1983 a organisé les transferts de compétences réglementaires (planification des sols, autorisation d'occupation des sols). La loi du 18 juillet 1985 a assuré le transfert de l'action foncière (moyen qui permet à des collectivités locales d'obtenir le foncier nécessaire à des aménagements).

La décentralisation de l'urbanisme s'est faite sur la base du volontariat : à la différence du tourisme, le transfert de compétences s'est fait par bloc de spécialités et a ignoré la notion du territoire. Toutes les communes disposent de compétences potentielles en matière d'urbanisme, sous réserve de se doter d'un projet de territoire (à l'époque : le POS, aujourd'hui, le Plan Local d'Urbanisme). La loi SRU permet aux communes de délivrer ou non les autorisations de construire et de poser les grands principes que les acteurs locaux doivent respecter. Cependant, le transfert de compétences est non négociable et irréversible. Or, beaucoup de communes ne sont pas dotées de documents d'urbanisme et par conséquent presque la moitié des communes françaises ne connaissent pas la décentralisation.

Parallèlement, l'action sur l'intercommunalité remonte à 1890 avec le SIVU (syndicat Intercommunal à Vocation Unique), en 1959 l'Etat instaure le SIVOM (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple) et pour l'urbain on aura les Districts qui vont recevoir des compétences propres (service incendie et service logement). L'année 1966 verra la création des communautés urbaines avec une fiscalité propre qui repose sur la perception des « 4 vielles » (taxe d'habitation, taxe professionnelle, foncier bâti et foncier non bâti) et auront 12 compétences obligatoires parmi lesquelles l'élaboration des schémas directeurs, les POS et le marché d'intérêt collectif. Elles seront un outil efficace pour équiper les villes. En 1971 on assistera à la fusion de quelques communes avec le projet d'organisation de fusion de communes mais ce projet ne réussira, d'autant plus que la décentralisation tend à baisser le rôle de l'intercommunalité. En 1999, la loi Chevènement va garder les SIVU, SIVOM et le Syndicat Mixte (formules de collectivités différentes), et elle va faire apparaître la communauté d'agglomération, la communauté de communes et la communauté urbaine. On notera la disparition des DISTRICT et les Communautés de Villes. Le développement touristique, partie intégrante du développement économique, est une compétence obligatoire (au même titre que l'aménagement de l'espace) pour la communauté d'agglomération, la communauté de communes et la communauté urbaine.

Avant la décentralisation, les règles en France étaient de portée nationale assurant un minimum d'encadrement d'utilisation du sol (servitudes d'urbanisme assorties d'un principe de non indemnisation). Ces règles ont permis de se substituer aux documents de planification locale. En 1983, ces règles ont été complétées par un principe de constructibilité limitée en l'absence de documents d'urbanisme. L'Etat demeurant le législateur unique, ces lois sont venues encadrer l'exonération des compétences en faveur des communes. Entre 1983 et 2000, de nombreuses lois sont apparues dans un contexte de plus en plus environnemental et qui encadrent directement l'aménagement touristique : le Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.) est utile lorsque les communes n'ont pas de documents d'urbanisme, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) sert à concilier les différentes parties terrestres avec celles maritimes.... Avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, le législateur a cherché à regrouper les prescriptions sans principes généraux. Les différents documents élaborés par l'Etat sont venus s'ajouter aux instruments de la planification locale en imposant une clarification des normes. L'article L121 repose sur les principes de développement durable, de mixité urbaine, d'équilibre entre le développement urbain et la préservation de l'environnement.

Les principes généraux qui encadrent les documents de planification locale sont apparus avec la loi du 7 janvier 1983, qui introduit l'article L 110 du code de l'urbanisme. Cet article stipule que « Le territoire est le patrimoine commun de la nation ». Les collectivités publiques doivent harmoniser leurs décisions dans le respect réciproque de leurs compétences. Cette harmonisation doit se faire dans un soucis d'équilibre entre les besoins du monde rural et du monde urbain. Les besoins de l'espace doivent se faire sans discrimination.

- La Zone d'Aménagement Concertée Touristique

La ZAC est une procédure d'aménagement qui peut se combiner avec des procédures spéciales. Elle permet à une collectivité publique ou un établissement public de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains. Les terrains peuvent être ceux qu'ils ont acquis ou ceux qu'ils vont acquérir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement une fois l'acte est réalisé. L'approbation publique du terrain n'est pas toujours obligatoire, on peut mettre en œuvre des ZAC sans appropriation (les propriétaires apportent les terrains et récupèrent les droits sur des lots), dans ce cas, la collectivité se contente d'encadrer l'action et de leur imposer une participation aux équipements publics.

La ZAC a été introduite par la loi d'orientation foncière de 1967, le problème était d'équiper rapidement la périphérie des villes, en même temps l'état qui avait réalisé les ZUP cherchait à se désengager de la fonction d'aménageur urbain. Ces deux raisons expliquent le caractère dérogatoire de cette procédure :

- Sur le plan réglementaire : Jusqu'à la loi SRU (13 décembre 2000) la ZAC pouvait faire l'objet d'un plan d'urbanisme spécifique appelé le Plan d'Aménagement de Zones (PAZ), le reste de la commune continuait à être géré par le POS.

- Sur le plan financier : Pour le financement des équipements publics, le Sénat avait décidé de confier l'opération à un aménageur privé, en contrepartie la collectivité peut lui demander non seulement la taxe mais aussi un financement global des équipements collectifs.

- Sur le plan commercial : En ce qui concerne la commercialisation des terrains équipés, le lotisseur n'a pas le droit de commercialiser les terrains avant d'avoir réalisé les équipements.

Pour ses trois dimensions dérogatoires, la ZAC a eu un grand succès. Cependant, la problématique actuelle est de recycler les opérations. La ZAC a suivi des modifications de puis sa création. En 1976 une loi aligne le PAZ au POS et en 2000 la loi solidarité et renouvellement urbain supprime le PAZ. Désormais la ZAC obéit à la même réglementation que le reste du territoire communal. Aujourd'hui, il ne reste que les dimensions financière et commerciale.

L'initiative de la ZAC relève d'une collectivité ou établissement public ou des EPCI (commune, région, département) amis aussi les OPAC et OPHLM, les chambres de commerces, les chambres de métiers, les ports autonomes ou les aéroports ayant un statut public et si l'initiative de la ZAC entre dans leurs compétences. L'opportunité de la création de la ZAC fait l'objet d'une étude préalable qui éclaire le choix de la collectivité et fait aussi l'objet du lancement de la concertation. C'est au vue du résultat de la concertation qu'on décide de créer une ZAC. La ZAC peut être créée dans toutes les parties constructibles de n'importe quelle commune. Cependant , une compatibilité avec le SCOT et ses normes supérieurs ainsi que les principes de la loi Littoral et Montagne s'impose. La ZAC peut être multi-sites, c'est à dire qu'elle peut être éclatée sur un territoire.

La collectivité ou la personne qui prend l'initiative doit constituer un dossier de création qui contient les documents suivants :

- Un rapport de présentation qui justifie le recours à cette procédure, analyse l'impact de la ZAC sur l'environnement et explique le programme de création envisagé.
- Un plan de situation
- Un plan de délimitation du ou des périmètres de la ZAC
- Une étude d'impact (depuis la loi SRU)
- Le mode de réalisation et le régime financier prévus pour la réalisation de la ZAC

La compétence de création relève du Préfet si l'initiative a été prise par l'Etat, la région, le département ou l'un de leurs établissements publics, de la commune ou l'EPCI compétant dans les autres cas .

La réalisation de la ZAC comprend :

- L’acquisition des terrains dont l’aménageur n’est pas n’est pas encore propriétaire.
- L’équipement de la zone conformément à un programme préalablement établi.
- La cession, location, concession des terrains qui doivent être utilisés conformément aux règles d’urbanisme en vigueur

Le dossier comporte obligatoirement les pièces suivantes :

- Le programme global des constructions à réaliser (obligatoire depuis la loi SRU)
- Le programme des équipements publics en précisant les personnes publiques qui vont prendre en charge la construction des équipements et l’entretien et la gestion ces derniers. Ce programme sert à établir les participations que doit acquitter l’aménageur ou le constructeur.
- Une étude d’impact qui vient compléter l’étude d’impact du dossier de création.

- L’Opération de réhabilitation immobilière de loisir (ORIL) et le Village résidentiel de tourisme (VRT).

Le parc immobilier est un outil de production : organisé pour sa mise en marché et confortable, il est la composante obligée des séjours et de la consommation. Clé de voûte de la commercialisation et de la réservation, il participe directement à l’image et au positionnement de la ville touristique, à égalité avec l’offre des activités et des pratiques, le gisement naturel ou la situation géographique :

sur le littoral, l’hébergement locatif constitue jusqu’à 80 % de la capacité d’accueil des sites, 50 % dans des régions où l’hôtellerie de plein air est très développée ; en montagne, le meublé touristique apparaît fondamental en France, beaucoup plus important en tout cas qu’en Suisse, en Autriche ou en Italie.

Aujourd'hui, la plupart des sites d'accueil ne sont plus à construire. L'activité touristique nécessite des efforts constants auprès d'une clientèle de plus en plus exigeante. Mais l'infrastructure d'accueil existante vieillit, car ses dates de construction remontent à la période 1950 – 1990. D'où un problème majeur d'adaptation à la demande. Un site dont l'hébergement ne correspond plus à l'attente de la clientèle est condamné à dépenser toujours plus d'investissements publicitaires, puis à baisser ses prix de séjour. Il prend alors le risque d'une sortie du marché vers le bas et une situation de « friche touristique ». Une démarche de rénovation devient nécessaire auprès des propriétaires qui ne louent pas ou ne louent plus (appartements appelés « volets clos » ou « lits diffus », qui ne font plus l'objet d'une en mise en marché touristique par un professionnel).

C'est à Chambéry, lors du colloque organisé le 18 octobre 1996, qu'émerge la problématique de rénovation de l'immobilier touristique à l'échelon national. Responsables de sites de montagne (Pyrénées, Alpes du Nord et du Sud) ou du littoral (atlantique, méditerranéen), élus locaux, opérateurs publics et semi-publics, opérateurs privés du secteur de l'hébergement, du bâtiment, des remontées mécaniques, de la gestion immobilière, experts juridiques, spécialistes de la fiscalité exposent les problèmes, pour la gestion des territoires touristiques, rencontrés pour réhabiliter le parc d'hébergement :

- motivations peu affirmées des propriétaires,
- rentabilité financière faible pour leur propriété et fiscalité lourde,
- volonté faible et légitimité mal définie du rôle des collectivités locales.

Un « Livre blanc », publié le 3 juillet 1997, synthétise les résultats des travaux entrepris. Parmi les propositions consignées, trois sont à retenir :

- définir et mettre en œuvre un programme national de la réhabilitation de l'immobilier touristique, susceptible d'induire jusqu'à 15.000 rénovations de meublés anciens par an à l'échelle de la France ;
- créer des opérations programmées de réhabilitation en secteur touristique, s'inspirant des O.P.A.H. menées en centres urbains ;
- définir un nouveau concept locatif : un parc immobilier rénové diffus, commercialisé pendant 9 ans minimum de manière professionnelle.

Les deux dispositifs juridiques applicables aujourd'hui sont l'Opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) et le village résidentiel de tourisme (V.R.T.), introduits par voie d'amendements parlementaires, respectivement à la

Loi S.R.U. (décembre 2000) et à la loi de Finances pour 1999. La loi n° 2000-1208 (13 décembre 2000) relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (article 186), section 2 du chapitre VIII du titre Ier du livre III du code de l'urbanisme (article L. 318-5) précise l'objet et les conditions de création d'une ORIL (périmètre, financement, actions d'accompagnement, bénéficiaires des aides : propriétaires bailleurs, personnes physiques ou morales ayant en charge des travaux de réhabilitation, copropriété). Comme la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 – « loi montagne » précise que cette mise en œuvre s'effectue sous le contrôle d'une commune, que la loi 86-2 (article 1er) « loi littoral » précise également l'implication des collectivités locales, on peut déduire que la collectivité a l'initiative pour :

- dynamiser la réhabilitation de l'immobilier,
- impulser une dynamique conjointe du patrimoine privé et des espaces publics,
- sensibiliser les propriétaires,
- fédérer les partenaires de la station,
- mettre en œuvre un acte d'urbanisme avec une répartition des rôles au sein d'un projet d'intérêt général.

Sur le plan pratique, un projet ORIL doit comprendre deux volets :

- les objectifs de rénovation des appartements et du patrimoine privé : nombre d'appartements à rénover, nature de la gestion locative des appartements rénovés à développer, objectifs de rénovation des copropriétés, cahier des charges en termes de confort immobilier,
- les espaces publics de la station au sens large, les fonctionnalités et les services, le logement social. Il s'agit aussi ici d'améliorer la gestion des flux touristiques (arrivées, départs, stationnements, signalétique) et l'accueil de villégiature : les lieux d'image (le front de mer ou le port, le front de neige, les rives d'un lac ou d'un cours d'eau remarquable, la place du village), les cheminements, les transports, les équipements de loisir.

Grâce à ce dispositif, la collectivité a la possibilité d'attribuer de plein droit une aide à un opérateur (un propriétaire, une copropriété, une société privée) dont l'action tend à réaliser l'une des prescriptions de l'ORIL sur un patrimoine privé.

Cette aide directe est limitée à 100.000 € sur trois ans par bénéficiaire. Elle est renouvelable à l'expiration du délai. La collectivité a intérêt à mettre en œuvre ces aides via une convention avec les bénéficiaires qui prévoit notamment les clauses de reprise de l'aide en cas de sortie des conditions d'attribution.

Les actions les plus courantes sont des audits architecturaux des copropriétés des stations (rénovations extérieures : évolution des critères d'aspect esthétique), des audits technologiques des copropriétés (mise aux normes des composantes isolation, chauffage...), des aides apportées à la revalorisation particulière (élévation qualitative), des audits fonctionnels des copropriétés (équipements d'accueil : halls d'entrée, casiers à ski sécurisés, locaux à vélos...), des opérations pilotes concernant des immeubles spécifiques, des revalorisations des abords (insertion dans l'environnement, parkings, équipements), des revalorisations de galeries commerciales (relance de centres commerciaux), des ravalements (procédure rendant le ravalement obligatoire tous les 10 ans), des appels à projets.

Dans le cadre des ORIL engagées par les collectivités, un dispositif nouveau, le « Village Résidentiel de Tourisme » (V.R.T.) permet aux professionnels de créer une activité d'exploitation touristique pour assurer la mise en marché, sur une longue période, des appartements rénovés. C'est un établissement commercial d'hébergement classé constitué d'un ensemble de locaux d'habitations meublés et doté d'équipements et de services communs. Proposés à la location touristique, les propriétaires peuvent toutefois bénéficier un droit de réservation prioritaire pour une période limitée à l'intérieur de l'année. C'est donc une forme de mise en marché spécifique de lits qui, à l'origine, n'étaient pas nécessairement banalisés.

Quelques expériences en 2004 :

Les Deux Alpes (Massif de l'Oisans) : 170 appartements (800 lits) rénovés, 6,9 M€ investis

Plagne Village (Vallée de la Tarentaise) : 170 appartements avec la société para-hôtellière d'Aime-La Plagne, 80 appartements avec la Société Maeva, 100 appartements en formule agence immobilière,

Tignes (vallée de la Tarentaise) : 170 appartements ont été rénovés par baux 9 années, représentant 810 lits touristiques (50 % étaient des appartements « volets clos »,

Val d'Isère (Vallée de la Tarentaise) : en cours

La Norma (Vallée de la Maurienne) : 16 appartements représentant 78 lits touristiques

La Pierre Saint-Martin (Pyrénées Atlantiques) : en cours (maximum de 4.570 € par propriétaire)

La Mongie – Tourmalet (Hautes Pyrénées) : 14 appartements rénovés

Huit sites thermaux d'Auvergne : en cours
Saint-Jean-de-Mont (Vendée) : en cours
Le Cap-d'Agde (Hérault) : en cours (maximum de 9.147 E par propriétaire)
La Grande Motte (Hérault) : en cours
Berck-sur-Mer (Pas-de-Calais) : en cours

Il est trop tôt pour dire si cette stratégie de reconquête sera suffisante pour induire partout les dynamiques locales susceptibles de rapprocher le « produit vécu » par les clientèles du « produit promu » par les politiques marketing des stations et villes touristiques. Mais la prise de conscience de la rupture qualitative et quantitative de la capacité d'accueil est désormais réelle et la priorité est, désormais, à l'implication de chaque opérateur potentiel.

- La ZPPAUP

La Zone de protection patrimoniale, urbaine et paysagère est une zones délimitée dans un POS ou PLU, et disposant de réglementations spéciales. Placée sous autorité communale qui fixe les règles fixées par l'Etat.(périmètre des Monuments historiques : 500 m de protection autour du bâti). Egalement possible dans les communes sans Monuments historiques, elle augmente le pouvoir de l'ABF et modifie le périmètre rigide et l'adapte en fonction des besoins du site.

La ZPPAUP est issue des lois de décentralisation des années 80 (ZPPAU) Le périmètre a été intégré en 1993 par la *loi paysage.* C'est une procédure négociée entre la commune et l'Etat, la commune élabore le document. La ZPPAUP définit un périmètre de protection qui vient en général se substituer au rayon de 500 mètres des MH. La démarche d'étude faite par un chargé d'étude et pédagogiquement auprès des élus et acteurs locaux (artisans, propriétaires…) Le but est d'adapter les périmètres de protection des édifices en fonction du relief :

- Expliciter des procédures de protection et de mise en valeur.
- Etendre et préciser les protections.
- Etendre la création ZPPAUP aux endroits ne possédant pas forcément d'éléments préservés (Solferino dans les Landes par exemple.)

La ZPPAUP de Jarnac

Jarnac : ville ayant connu son essor au 19ème siècle grâce au cognac. Cette ville possède donc un important patrimoine architectural du 19e siècle ainsi que quelques édifices antérieurs. Jarnac possède une architecture riche car diversité de typologie architecturale et d'ornementation. Il s'agissait de trouver un équilibre entre la diversité et l'unité qui se dégage du tissu urbain.

Les données de la ZPPAUP de Jarnac sont résumés en **trois documents :**

- un rapport de présentation (docs archives, photos, plans…) Analyse et justification des périmètres et des mesures de protection.

- un document graphique avec plans (plan périmètre et plan de repérage.)

- un règlement en 2 parties (Prescription et recommandation.)

Puis une analyse en 6 parties du dossier de présentation :

▪ Chronologie historique

▪ Mise en évidence des grandes étapes de l'évolution urbaine.

▪ Inventorier les sites archéologiques.

▪ Analyse paysagère et urbaine.

▪ Architecture.

et oblige à quatre degrés de protection des immeubles :

- Immeubles en état initial

- Immeubles de qualité en état initial.

- Immeubles de qualité dégradés ou transformés

- Immeubles hors gabarit à démolir.

Le travail repose sur l'élaboration des immeubles types : création de fiches sur ce qu'il faut conserver ou restituer. Ces fiches sont dans le règlement (définition des règles d'urbanisme.) Comme dans le POS, il s'agit de faire respecter des alignements, hauteurs…, d'édicter des préconisations pour des immeubles de qualité (démolitions, agrandissements…). Il existe des règlements sur les murs, clôtures, porches, espaces non bâtis…

5. exploitation du patrimoine et des équipements

La responsabilité de création et de gestion de nombreux équipements et services touristiques ouverts au public incombe aux collectivités territoriales locales : parkings, golfs, ports de plaisance, centre nautique, tennis, salle des fêtes, centre d'hébergement, cinéma, garderie, château, galerie d'art, gîte, remontées mécaniques, plage, moulin, palais des congrès, Zéniths et salles de spectacles, grands équipements sportifs, patinoire, équipements de congrès, parcs aquatiques et parcs de loisirs, patinoires, équipements thermaux, de thalassothérapie, équipements liés à la gestion (privée ou publique) des services publics locaux (élimination des déchets, restauration scolaire, distribution d'eau potable, électricité,…), cafétéria d'équipements publics, barques, vedette, village de vacances, grottes complètent le patrimoine touristique des collectivités locales et permettent d'étendre le champ de l'offre gérée par le service public touristique local.

La gestion de ces sites est en moyenne deux fois plus fréquente en régie directe que par le biais d'une autre structure. 344 Offices de tourisme (sur les 3600) gèrent des équipements pour le compte des municipalités, 1590 font de la billetterie spectacles.

Elle nécessite des agents du service public touristique local une culture professionnelle de responsable d'exploitation, qu'ils soient agents des collectivités locales (fonction publique territoriale : Régies avec autonomie juridique et financière) ou sous statut privé (responsables des Sociétés d'Economie Mixte, Etablissements publics industriels et commerciaux, Sociétés à responsabilité limitée, voire, dans certains cas, Associations loi 1901).

Si le financement touristique de la dernière décennie a été majoritairement le fait du secteur privé, le secteur public local doit encore souvent financer des investissements d'infrastructure de base que le secteur privé ne souhaite pas, ne peut pas porter faute de bénéfices d'exploitation.

La maîtrise des formes de la gestion locale du tourisme a fortement évoluée en 40 ans. Cette évolution est d'abord le fait de l'Etat, qui l'a promu à travers ses grandes politiques d'aménagement de 1960 à 1983 : Plan neige, missions

d'aménagement des côtes, politiques nationales des pays d'accueil. Puis, à partir de 1995, des collectivités locales qui sont amenées à financer en partie ou totalement des équipements dont elles délèguent progressivement la gestion : parcs de loisirs (Disneyland, Parc Asterix, Futuroscope), grands équipements (Palais des congrès), stations de ski (reprise de la gestion des remontées mécaniques par des gestionnaires de l'économie mixte ou du privé). L'ensemble de ce mouvement de décalage entre la maîtrise d'ouvrage de l'équipement de tourisme et de loisirs (qui relève encore souvent des collectivités locales) et son exploitation (confiée de plus en plus à un organisme privé) s'accélère.

La légitimité de ce phénomène est double : nécessité de recentrer les opérateurs publics sur le service public d'une part, nécessité d'opter pour des modes de gestion souples, efficaces et s'adaptant rapidement aux évolutions du marché d'autre part.

Par ailleurs, la complexité des solutions à mettre en place apparaît avec les opérations nouvelles à lancer ou avec la nécessité de repositionner ou revaloriser des projets touristiques. De la conception au montage et à la réalisation, une opération de tourisme dépend de nombreux paramètres économiques, financiers, fiscaux, juridiques, sociaux, commerciaux. Déléguer pour mieux gérer : s'il est maîtrisé par la collectivité locale, le management du projet touristique permet de réaliser non seulement des gains de productivité, mais également de fédérer des équipes et des acteurs autour d'un territoire et d'un espace. Il assure localement l'articulation tourisme-milieu-société.

Mieux utiliser les savoir-faire pour améliorer la compétitivité de l'offre touristique, raisonner sur l'efficacité globale des projets, analyser en profondeur leur faisabilité, se concentrer en priorité sur son métier sont devenus des priorités pour éviter les dérives et investissements improductifs.

Le management local du tourisme passe aujourd'hui par la prise en compte de nouveaux modes d'organisation qui doivent à la fois respecter l'intérêt général et la rentabilité de l'exploitation. Les modes de financement publics comme privés appellent la mise en place d'outils de contrôle pour justifier l'investissement : fréquentations, retombées économiques, contrôle de gestion.

Les formes de ce management local dépendent du «taux de touristicité» (ou taux de fonction touristique) du territoire. Ces taux varient en fonction du nombre

d'activités caractéristiques qui rassemblent des postes élémentaires de dépense de la Nomenclature d'Activités et de Produits des comptes satellites français par rapport aux autres activités du territoire. Le tourisme compte 13 postes de la NAP, principalement parmi les « Hôtels-Cafés-Restaurants ».

Il leur faut donc aux collectivités assurer un management stratégique de l'équipement et de l'aménagement touristique (il s'agit d'adapter l'offre de services à la demande : élaboration d'un business plan, d'une politique des prix, de communication d'entreprise et communication locale, de promotion de l'équipement), une gestion des ressources humaines (droit du travail), une gestion des équipements proprement dits de service public local (principes généraux régissant les S.P.L. (France) ou les marchés publics (Europe), compétences des collectivités locales et de l'Etat, pouvoirs des Etablissements publics de coopération intercommunale, contrats, conditions d'exercice de l'activité (régimes de l'autorisation, de l'aptitude professionnelle, garantie financière, contrat de vente de voyages ou de séjours), exercice commercial (minoritaire ou complémentaire, sans ou avec but lucratif), une gestion financière (fiscalités commerciale, de droit commun, publique, fond de compensation de la T.V.A., taxation, régime des aides accordées par les collectivités locales).

6. qualité des prestations

La démarche qualité implique tous les acteurs locaux (les hébergeurs, les prestataires de service, d'activité, les commerçants, la signalétique). La qualité est la clé de la réussite du développement touristique et son développement sera demain la principale source de valeur ajoutée du tourisme. La démarche qualité, très liée en termes de méthode à la démarche sur les marques et labels initiée par le secteur privé, est dorénavant largement promue par le service public touristique local car elle permet de favoriser les meilleurs produits de l'offre touristique locale par un signe distinctif de repérage, de garantie, d'optimisation et de permanence – bref de différenciation - tout en réglant des dysfonctionnements très divers dans son organisation, dans sa relation au marché et son niveau de la performance.

Historiquement, la démarche a été préconisée par le ministère du Tourisme par son classement des hébergements, suivi très vite par les marques collectives des Gîtes de France, des Logis de France. Récemment, les Offices de tourisme se sont engagés dans la certification de conformité aux normes (certification AFNOR) pour garantir un niveau de service répondant à des critères qualitatifs précis. Les labels et certificats s'appuient en effet sur des cahiers des charges validés par la

Commission nationale des labels et sur des contrôles réalisés par des organismes certificateurs accrédités. La certification de service, pour sa part, est un outil dont le développement depuis 1994 est défini par le Code de la consommation (L.115-1 à 12 et 27 à 33).

La démarche Qualité, en garantissant au voyageur que la marque promue est synonyme d'excellence, contribue à faire évoluer les structures de gestion des collectivités et villes touristiques.

En effet, les Plans locaux Qualité permettent de résoudre, la plupart du temps, des problèmes :

- de conditions d'accès et de signalétique inadaptés ;
- d'hébergements inadaptés (mise aux normes : entretien inexistant, absence de système de chauffage, labellisation des meublés) ;
- de manque d'animation (qui permet d'allonger la saison, de fidéliser la clientèle, d'attirer des clientèles nouvelles) ;
- de mono production : développement des courts séjours et du tourisme des seniors ;
- de mauvaise image des stations ou collectivités touristiques.

Généralement, les plans Qualité en collectivité locale[117] se déroulent en quatre ou cinq phases, comme à Bordeaux :

- 1. une enquête est réalisée auprès de la clientèle et des professionnels. Elle permet d'établir un constat des principaux dysfonctionnement de la station ou du pays touristique.
- 2. le diagnostic est présenté lors d'une réunion de travail à l'ensemble des élus et des professionnels de la station ou du site. Une hiérarchisation des problèmes à résoudre est effectuée par tous les participants à l'issue de ce séminaire. Un plan d'action est élaboré par le consultant, chiffré et validé par les collectivités locales.
- 3. Des commissions Qualité qui ont pour objectif de faire travailler ensemble tous les acteurs de la station pour déterminer et mettre en œuvre des actions correctives, sont créées.

[117] C. Naffrichoux, op.cit.

-4. Ces commissions conduisent les actions d'amélioration, en contrôlent les impacts.

Un Comité de pilotage de la démarche assure, avec l'appui de l'Agence Française d'Ingénierie Touristique[118], le suivi de l'ensemble.

7. connaissance du marché et observation économique

Aucune collectivité n'envisage désormais la création ou l'adaptation d'un aménagement touristique sans envisager son insertion dans le marché c'est-à-dire son usage, sa consommation, sa promotion, sa commercialisation.

Cependant, l'activité touristique ne se limite pas au seul secteur commercial et nombre d'intervenants du tourisme ne peuvent pas s'intégrer dans le schéma "marketing» décrit plus haut. Pourtant, dans le cadre de la gestion globale de la station (VRD, dispositions sanitaires, animation touristique, justification et prévision des aménagements), le directeur de station, de ville, de territoire touristique a besoin d'informations globales sur la nature de la fréquentation, sur l'appréciation et l'usage de l'offre de son territoire. Par ailleurs, l'évolution des modes de consommation du secteur touristique, l'accroissement de la concurrence, la professionnalisation des acteurs du tourisme nécessitent une connaissance de plus en plus fine des clientèles des sites et stations touristiques. En effet, au-delà de la nécessité de mieux connaître la seule fréquentation des touristes (qui nécessite déjà le développement d'un réel observatoire régional ou local), il apparaît crucial de connaître les retombées économiques du tourisme sous l'aspect des activités et de l'emploi.

Les relances des « missions » littorales (mission Littoral aquitain, mission Côte d'Opale,...) depuis 1990 ont mis en évidence les lacunes de l'observation actuelle : d'une part les acteurs régionaux et départementaux sont dans l'incapacité de prendre du recul au delà d'une décennie pour juger de l'évolution globale des territoires, d'autre part les méthodes de comptabilisation sont très différentes selon les territoires et les partenaires.

---

[118] AFIT, *Marques et labels touristiques*, 2000, Les cahiers de l'AFIT, Dossiers et Documents, 29 p.

- **a. la connaissance des fréquentations**

La consommation touristique internationale (ensemble des séjours de plus de 24 heures effectuées à l'étranger) a enregistré une progression spectaculaire à l'échelle mondiale au cours de ces dernières décennies. Elle a été multipliée par 5 en trente ans. Elle a atteint 625 millions d'arrivées en 1998 pour un volume de recettes de 445 milliards de $[119].

L'Europe représente 59 % du nombre total des arrivées et 49 % des recettes du tourisme international. L'industrie hôtelière européenne emploie près de 2,7 millions de salariés. Entre 1997 et 1998, le tourisme international dans la zone Europe a progressé de plus de 120 millions d'arrivées, soit un accroissement annuel moyen de 5 % tandis que les recettes augmentaient de 9 %.

La France, talonnée par l'Espagne est la première destination touristique mondiale (70 millions d'arrivées en 1998) et l'activité correspondante représente plus de 8 % du produit intérieur brut. L'offre de loisirs se renouvelle sans cesse dans des sites d'une grande diversité et contribue au développement économique et social général.

La statistique du tourisme a enregistré des progrès considérables dans son homogénéité depuis les années 1980. L'essentiel des chiffres est fournis par l'ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME (O.M.T.), l'O.C.D.E., l'I.N.S.E.E. qui traite les données pour le compte du Ministère du Tourisme et Maison de la France qui produit chaque année des études de marché dans les pays émetteurs. Les chiffres régionaux ou départementaux sont fournis par les OBSERVATOIRES REGIONAUX DU TOURISME ou les services d'études des C.R.T. La statistique du tourisme recouvre des données très disparates, souvent peu comparables. L'INSEE et l'Observatoire national du Tourisme publient chaque année des études différenciées dont le *Mémento du tourisme* (Documentation Française) et certains publications périodiques comme les collections "M" (enquêtes "ménages" disponibles dans les Observatoires Régionaux de l'INSEE). Le secrétariat d'Etat au Tourisme publie également un certain nombre de rapports et des études de marché à l'étranger. Le CONSEIL NATIONAL DU TOURISME, pour sa part, prend en charge la diffusion des études qu'il élabore à la demande du pouvoir exécutif ou de sa propre initiative (rapport Trigano, par exemple).

---

[119] Conseil Economique et Social Régional d'Aquitaine, *Entre maîtrise et marchés : les enjeux du tourisme aquitain,* rapport , 1999, 519 p.

Si les chiffres mesurant les flux sont encore disparates malgré les efforts de méthode et de coordination des services de l'Etat et des régions, les définitions des unités de production touristique sont aujourd'hui précises et surtout normalisées. Pourtant, l'harmonisation des chiffres n'est pas totalement réalisée : les statistiques internationales se bornent à compter des flux de voyageurs franchissant des frontières et les ventilent en excursionnistes (*)(moins de 24 heures) et en touristes (*) (de 24 heures à 4 mois de séjour). C'est donc bien le déplacement qui permet de distinguer le tourisme du loisir. C'est aussi la durée du déplacement qui permet de préciser la nature des séjours(*). La mobilité est donc un concept déterminant en aménagement touristique : d'où viennent et qui sont les touristes, c'est-à-dire les clients ? Cette mobilité, indissociable de l'espace support, de la programmation des activités et hébergements, de la planification assure le lien entre les logiques de l'aménagement et celles de sa mise en marché.

L'approche des flux par l'examen des publications nationales et internationales

Les unités de compte sont donc celles du temps dans l'espace : on recense le départ en vacances, début de voyage par un moyen de transport, les arrivées aux frontières, le nombre, la fréquence, la durée des séjours, c'est-à-dire la fréquentation des hébergements qui comptabilise les nuitées(*).

D'autres ratios sont habituellement utilisés pour évaluer les déplacements touristiques des bassins émetteurs ; ils ne peuvent cependant être calculés qu'à l'échelon régional ou national : par exemple, le taux de départ en vacances évalue le nombre de partants par rapport à la population totale par an pour un séjour d'au moins 4 jours consécutifs pour des motifs autres que professionnels, d'étude ou de santé. Il en est de même pour la fréquence de départ (nombre de voyages par an).

Ces quelques approches globales permettent de dresser un premier profil de la consommation touristique à l'échelon d'un bassin émetteur. Par exemple, celui des Français (enquête annuelle "vacances des résidents", INSEE) : le taux de départ, pour les Français, augmente légèrement tous les ans : 74,1 % (2000) contre 59,8 % en 1991, (partent surtout les jeunes, les 30-39 ans, les cadres et professions libérales (89%). Les taux de départ des cadres moyens, employés et agriculteurs sont en nette diminution depuis quelques années ans. Le revenu est la

variable essentielle qui, modulée avec des variables de moindre importance (taille de la famille, âge, catégorie de commune de résidence, niveau d'instruction, profession, équipement du ménage...) explique la distinction entre groupe des partants et des non-partants. Les publications nationales fournissent également les estimations concernant la durée du voyage : 3,4 courts séjours/an/individu, 2,4 longs séjours, 145 millions de nuitées en courts séjours contre 752 en longs séjours.

Certaines enquêtes de l'INSEE sont complétées par des enquêtes sur les déplacements touristiques des Français, mensuelles, réalisées par la SOFRES auprès de 10 000 personnes de nationalité française âgées de 15 ans et plus.

L'approche du tourisme par le taux de départ a ses limites pour les stations : d'abord parce que la barre des 50% de partants n'ayant été franchie qu'en 1977, le tourisme n'est que depuis très peu de temps un phénomène de masse. Par ailleurs, cette analyse macro-économique ne donne aucun contenu quant à la sédentarité en vacances, qui l'emporte sur le nomadisme : la moitié environ des vacanciers est le fait de la villégiature balnéaire. C'est pour cette raison majeure que les unités statistiques les plus couramment utilisées en territoire touristique sont les arrivées et les nuitées, dont le rapport permet de calculer une durée moyenne de séjour. Ces concepts permettent cependant de préciser les conditions de l'évolution du phénomène touristique dans le temps et dans l'espace : par exemple, on sait que la consommation touristique en France est passée de 102,2 milliards d'euros en 1992 à 122,9 milliards en 2002 (+ 20 % en dix ans).

Des critères de répartition dans l'espace et dans le temps permettent de préciser les flux du bassin émetteur vers le bassin récepteur (au mieux, la station) en fonction de la saisonnalité et les zones de séjours : les séjours(*) d'hiver (1er octobre -30 avril) ont fortement progressé avec la pratique du sport d'hiver, surtout en février - mars du fait de l'allongement et de l'aménagement des vacances scolaires. C'est un tourisme essentiellement "urbain". Le taux de départ en vacances d'hiver est actuellement de 29 % dont moins de 9 % aux sports d'hiver (4,8 millions de personnes) et augmente très lentement. Les séjours moyens s'étendent sur 9 jours, un séjour et demi en moyenne par personne partie. Les séjours d'été, en France, sont plus prisés : le taux moyen de départ était estimé à 55,5%, la durée moyenne des séjours à 16 jours en 1992 ; ces données sont actualisées tous les ans et disponibles à l'Observatoire National du Tourisme.

Cependant, l'inadéquation de ces définitions très globales avec la réalité de l'offre locale des stations et celle de la statistique géographique du tourisme avec la polarisation de sa consommation rendent difficile, voire impossible une estimation

précise de l'évaluation de l'importance de la station comme destination.(*) Si Daniel Clary (1993) parvient à dresser une carte de la destination des étrangers par région administrative (p. 32) à partir de "l'enquête aux frontières" de l'INSEE, l'approche "station" par l'enquête sur les déplacements des résidents des bassins émetteurs est matériellement impossible. Quant à la statistique des pratiques (celle qui dénombre, par exemple, que 4 millions de Français environ pratiquent la randonnée pendant leurs vacances et 750 000 autres pratiquent l'escalade), elle ne nous renseigne ni sur les lieux de la pratique, ni sur les clientèles étrangères. En la matière, les efforts de normalisation internationale restent à déployer : la Suisse, par exemple, ne comptabilise comme touristes que les personnes qui séjournent pour leurs vacances dans des hébergements contrôlés. Quant aux statistiques sur les destinations des Français en France, qui sont fonctions des types de séjours, ils ne nous apprennent rien sur la répartition des tribus touristiques dans l'espace touristique des stations. Qui plus est, cette nomenclature, statistiquement cohérente, a ses imprécisions : comment répartir les "circuits" entre la campagne, la montagne, la mer, la ville ? Ne dit-on pas assez par ailleurs que toute station doit pouvoir accueillir un autocar et figurer dans les catalogues des voyagistes ?

Tableau 6 : Voyages personnels : répartition des séjours et des nuitées selon le type d'espace (France)

	En % des nuitées		Durée moyenne des séjours	
	1994	2001	1994	2001
Mer	37	39,6	9	8,1
Montagne	20	18,9	8	7,4
Campagne	32	32,1	5	5,0
Lac	6	5,4	8	7,5
Ville	26	27,3	4	4,6
Autre	2	2,7	5	5,4

Le total est supérieur à 100 %, plusieurs espaces pouvant être fréquentés au cours d'un même séjour.

(source : Direction du Tourisme/SOFRES, France, 1995 et 2002).

Tableau 7 : Répartition spatiale des vacances des Français selon la saison

	été	hiver
Mer:	47	20,6
Campagne:	25,6	28
Montagne:	15,3	21
dont sports d'hiver	/	11
Ville:	6,5	19
Circuits:	5,2	2

Source : INSEE, vacances des Français - Répartition des séjours et des journées selon le mode de vacances. 1993.

Bien entendu, les destinations des étrangers en France sont très différentes, ce qui accroît la méconnaissance réelle des clientèles en station : la ville vient largement en tête des destinations des séjours avec 37 %, soit presque autant que la mer (17%), la campagne (12%) et la montagne (12%) réunis.

De manière tout à fait identique, la répartition des séjours et des journées selon le mode d'hébergement pourrait être considérée comme une résultante des souhaits du consommateur de loisirs. Mais elle peut être aussi la conséquence de la contrainte économique (budget des touristes) ou de celle de l'offre (types d'hébergements offerts ou disponibles). Il serait donc anticipé de déduire de ces décomptes une utilité typologique en termes de programmation tant le mode d'hébergement structure le produit :

Tableau 8 : Fréquentation saisonnière des modes d'hébergement

(% des nuitées)

Mode d'hébergement	Eté	Hiver
Chez des parents ou amis	37,5	53,8
Camping caravaning	12,4	1,0
Résidence de tourisme	1,8	2,2
Résidence secondaire	15,2	14,3
Hôtel	11	12,4
Gîte, chambre d'hôte3,5	2,0	
Location	10,1	7,7
Village de vacances	5	3,4

Sources : Direction du Tourisme/TN Sofres/ONT, 2003.

Mais ces données ne sont connues que pour l'échelon national, au mieux parfois à l'échelon régional. La démarche mimétique qui consisterait à reproduire en station une offre sensiblement équivalente aux modes d'hébergement moyens est des plus dangereuses : elle implique une banalisation de la structure d'hébergement, c'est-à-dire une dépersonnalisation, une négation de l'identité du lieu, une perte de son attrait touristique, une déviation toujours possible par rapport aux cibles de clientèles visées. Ce phénomène n'est pas récent : Jousset écrivait déjà en 1890 que "*la banalité, gagnant de proche en proche, a répandu sur toutes choses sa teinte grise uniforme. Plus de couleur : le pittoresque disparaît : toute la France se ressemble. La Suisse, elle-même, autrefois le bout du monde, est devenue banale ; ses montagnes, pavées d'hôtels et d'Anglais, sont connues comme les bornes d'une grande route*".

Ces statistiques du tourisme à l'échelon international et national sont principalement exprimées avec une unité de mesure qui est le séjour et non le touriste. Le séjour est comptabilisé, dans l'enquête aux frontières menée par la Direction du Tourisme, au moment du franchissement de la frontière par interrogation des étrangers après un séjour et des Français se rendant à l'étranger. Cette enquête, qui doit veiller aux conditions d'anonymat et au respect des libertés individuelles, reste vague quant aux destinations : le plan de sondage de l'enquête est stratifié

selon des critères (géographique = le département ; temporel = le nombre de nuitées ; le mode de transport, etc.) peu utiles aux territoires locaux et le nombre de questionnaires (120 000 en 1989, 70 000 en 1991...) ne permet pas de préciser les flux à l'échelon des stations. D'autre part, les enquêtes "Vacances des français" de l'INSEE et "Suivi des déplacements touristiques" de la Sofres sont soumises aux mêmes contraintes. L'approche de la destination par station reste impossible dans le cadre d'enquêtes de conjoncture auprès d'un panel d'environ 8000 ménages sur les bases de deux interrogations annuelles correspondant aux vagues de congés d'été et d'hiver (Insee) ou auprès de 10 000 personnes de nationalité française de 15 ans et plus interrogés mensuellement sur leur voyages effectués, tant en France qu'à l'étranger, et quel que soit le motif de déplacement (Sofres). Seul un recensement (réalisation impossible à bien des égards) permettrait d'éclairer de manière satisfaisante le directeur de station sur la nature et la provenance exacte de sa clientèle.

L'ensemble de ces données permettent cependant de mettre en évidence une triple évolution, que l'on retrouve forcément dans l'évolution de la destination locale (*) à l'échelle de la station : sur le long terme (40 dernières années), on note que le total des arrivées est multiplié par 18 et celui des recette courantes par 124 ; sur le moyen terme, le rythme d'augmentation des flux semble se tasser et un rythme de maturité semble s'imposer depuis 1985 (entre + 4 et + 5 % en moyenne par an) ; sur le court terme, on observe de très fortes variations entre chaque année : près de 10 % pour ce qui concerne les arrivées entre 1983 et 1984 ou 1990 et 1991, ou près de 15 % d'évolution positive ou négative d'une saison à une autre (cas de la baisse de fréquentation des stations de sports d'hiver de 1992 à 1993, due principalement à des conditions de vacances scolaires différentes).

<u>L'approche des retombées par l'examen des publications nationales et internationales</u>

L'ensemble des statistiques publiées par l'INSEE ou les Ministères à l'échelon départemental, régional ou national offrent au lecteur averti des indications très synthétiques qui recouvrent à la fois la demande et l'offre . Si elles permettent d'accéder à une connaissance de la répartition des touristes dans l'espace, elles ne donnent aucun information pour agir localement. Elles ne déterminent pas de contraintes pratiques dans l'élaboration des stratégies des stations. On ne rejettera cependant pas trop vite cette première lecture, car chaque chiffre avancé recouvre une réalité, fut-elle globale, et pas seulement une image : il donne une indication sur la structure du marché potentiel existant dans chaque bassin émetteur, bassin

que la station pourra considérer comme marché et cibler grâce à une combinaison faite d'actions commerciales et d'aménagement de l'offre. Il permet de faire reconnaître le poids du tourisme dans l'économie nationale, et par extension en station, dans l'économie locale. Ceci étant, aucune des méthodes d'estimation des recettes touristiques à l'échelon international ou national n'est satisfaisante : la méthode directe, basée sur des enquêtes auprès des touristes laisse échapper les transactions effectuées dans les pays d'origine ; la méthode indirecte, qui consiste à établir un montant global de dépenses en multipliant le nombre de nuitées par un montant moyen de dépenses journalières multiplie également les approximations (le nombre de nuitées réelles, les coûts réels restent largement sous-évalués) et peut fournir des résultats tout à fait erronés.

L'analyse des retombées économiques locales du tourisme recouvre une importance capitale pour l'aménagement touristique local : elle permet de dimensionner l'importance des projets auprès des décideurs. Les retombées pour l'économie locale sont issues des flux de consommations intermédiaires, des flux de redistribution de la valeur ajoutée aux agents économiques, du flux économique consécutif à l'accroissement des revenus locaux. La consommation touristique(*) a une influence directe sur les activités liées à l'accueil des touristes, sur les achats des entreprises à caractère touristique, sur les activités qui bénéficient des revenus des personnes travaillant dans tous les secteurs au contact de la clientèle touristique.

L'approche économique peut permettre d'évaluer localement l'effet multiplicateur de l'économie touristique (Garrigues, 2000). Au niveau mondial, l'importance du transfert de devises a depuis longtemps été soulignée par les autorités touristiques ; une dépense touristique internationale directe évaluée à 260 milliards de dollars équivaut à plus de 1 % du P.N.B. mondial, mais jusqu'à 10 % si l'on y joint les dépenses touristiques intra-nationales et les effets induits. Pour le tiers monde, le tourisme apporte plus que les apports annuels de l'aide publique au développement (70 milliards de dollars contre 60 milliards de dollars). L'analyse détaillée de l'équipement actuel en station infirme l'idée d'un aménagement relevant d'une époque révolue. Notons pour l'heure que le revenu touristique directement tiré de ces investissements a des effets multiplicateurs importants. Même si la portée de cette démultiplication reste sujette à estimation controversée (Cazes, 1993, p. 30), les scientifiques s'accordent généralement à admettre l'existence d'un coefficient "*multiplicateur touristique*" qui désigne les rapports entre l'accroissement de revenu correspondant et celui des dépenses d'investissement. Quand un visiteur paye sa note d'hôtel, explique M. Boaglio (1973), l'argent perçu par l'hôtelier est utilisé pour régler différentes dettes : électricité, téléphone,

personnel et autres biens et services. Les bénéficiaires, à leur tour, utilisent l'argent perçu pour payer leurs notes et satisfaire leurs besoins. L'argent du visiteur est ainsi *dépensé plusieurs fois*, s'étendant dans différents secteurs de l'économie de la station : il irrigue non seulement les industries de la consommation mais aussi certaines branches de production, de services publics, de services marchands.

Le concept de multiplicateur touristique apporte un outil intéressant à la connaissance de la retombée économique du tourisme en station. Il est directement issu du "multiplicateur Keynésien" qui tend à montrer *qu'une dépense supplémentaire d'investissement (DI) détermine une hausse de revenu local (DR), hausse supérieure à la dépense initiale d'investissement* : DR = KDI, tel que K, *coefficient de multiplication*, dépend de la valeur des propensions marginales à consommer et épargner. Appliqué à l'investissement touristique local, l'effet multiplicateur donne une indication de la retombée qui peut être chiffrée. Ce chiffre est significatif si on admet que la propension marginale à épargner est constante.

- **b. le poids économique de l'aménagement dans le tourisme**

Plus instructifs encore sont les chiffres qui permettent de saisir l'importance de l'aménagement dans l'investissement touristique. L'immobilier y joue un rôle décisif, ce qui devrait tempérer tous les jugements qui restreignent l'activité de développement touristique en station à la seule activité des agents commerciaux.

Les investissements touristiques par secteur d'activité montrent le **poids** des secteur de l'**immobilier**, des **équipements** et de l'**aménagement :**

Tableau 9 : Investissements touristiques (milliards de francs)

Activité	1984	1991
Restaurants, cafés	4,9	11,5 (+134%)
T.O., Agences de voyage	0,3	0,4 (+ 33%)
Immobilier, hébergements (1)	**20,0**	**34,5 (+72%)**
Equipements, aménagements(2)	**2,2**	**10,5 (+377%)**
Total	27, 5	56,7 (+106%)

sources : Direction du Tourisme et O.N.T., 1993 (dernières données publiées)

(1) : Hôtels, campings, hébergements collectifs, immobiliers de loisirs et entretiens

(2) : Ports de plaisance, remontées mécaniques, parcs de loisirs, thalassothérapie, golfs, casinos, centres de congrès, parcs d'expositions, aménagements de plages.

La formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) qui permet l'achat de matériel de production (création, modernisation, agrandissement) est non seulement dominante dans cette activité de services, mais encore elle concrétise le projet de territoire touristique : l'investissement immobilier et l'aménagement montrent nettement l'intention des investisseurs de rentabiliser leur capital dans l'avenir sur la station. La formation brute de capital fixe touristique, qui compte environ pour 5 % de l'investissement total national, contribue pour 8 % au Produit Intérieur Brut en France. Non seulement l'aménagement est aujourd'hui le poste le plus important dans cet investissement, mais on relève également qu'il l'a toujours été et que sa part augmente plus vite que celle des autres postes. La lecture détaillée de l'évolution des différents postes de l'investissement touristique fournit une indication sur la progression de l'aménagement en station :

- années 60 : premiers hébergements, premiers équipements
- années 70 : création des hôtels, cafés, restaurants, résidences secondaires
- années 80 : phase d'adaptation des hébergements et de complément des aménagements primaires
- depuis les années 90 : forte augmentation de l'investissement dans la création des équipements de superstructure supports des activités et des produits (ports de plaisance, remontées mécaniques, parcs de loisirs, thalassothérapie, golfs, casinos, centres de congrès, parcs d'expositions, aménagements de plages). Ces équipements complètent la *production* de loisirs et l'adaptent à la demande.

L'investissement par l'équipement touristique est générateur d'emplois. L'évaluation de l'emploi induit par le tourisme est également un des thèmes principaux abordés par la recherche en économie du tourisme applicable à l'échelon de la station. Les chercheurs reconnaissent les implications sociales de l'activité touristique comme des plus importantes. Leur répartition dans l'espace fait toujours l'objet de débats animés et de positions très controversées, pour ne pas dire passionnées : les thèses de la "paupérisation spatiale" de Philippe Saint Marc (1972), un des pères de la Mission d'Aménagement de la Côte Aquitaine, ont ainsi été opposées à celles de la construction sociale par l'aménagement. Les liens qui unissent la création d'emploi par la réalisation de stations touristiques aux politiques

d'aménagement du territoire ont été validés par les économistes. On peut les chiffrer aujourd'hui à l'échelon national comme suit, sachant que la majorité de ces emplois sont créés en zone défavorisée :

- 829.000 emplois dans l'hôtellerie et la restauration
- 500.000 emplois dans les agences de voyage et les tour opérateurs
- 400.000 emplois induits (revenus provenant à plus de 50 % du tourisme).
- 1.013.000 emplois dans les transports (2000)
- 33 % de ces professions sont "indépendantes" (contre 25 % en moyenne toutes professions confondues).
-

Selon un rapport publié par la Commission européenne et rédigé par un groupe d'experts internationaux (Groupe de haut niveau sur le tourisme et l'emploi), le tourisme devrait connaître au cours des dix prochaines années des taux de croissance encore appréciables, supérieurs à la moyenne de l'économie. Ceux-ci devraient se situer dans une fourchette annuelle de 2,5 à 4 % en termes de chiffre d'affaires et de 1 à 1,5 % en termes d'emploi. Entre 2,2 et 2,3 millions d'emplois supplémentaires vont être créés dans ce secteur porteur. Pour la Communauté Européenne, le tourisme est le secteur économique le plus créateur d'emplois avec les télécommunications et le multimédia.

Cette dynamique est confirmée par les statistiques récentes : les 166.000 entreprises ayant une activité principalement touristique emploient 662.000 personnes dont 158.000 non-salariés. Elles réalisent 43 milliards d'€ de chiffre d'affaires. Ce chiffre confirme ainsi la tendance enregistrée ces dernières années, où l'emploi a progressé en moyenne de 2 à 2,5 %.

Le secteur promotion commercialisation, celui des agences de voyage et offices de tourisme, a progressé, à lui seul, de 2,5 % par an de 1990 à 1995[120]. C'est également ce secteur de l'activité touristique qui devrait connaître une des croissances les plus fortes en termes d'emploi, dans la mesure où la professionnalisation des Offices de Tourisme et le développement de la commercialisation du tourisme intérieur génèrent des besoins en compétences nouvelles.

---

[120] source : Unedic.

Par ailleurs, le dispositif emploi-jeunes des années 1990 a apporté une nouvelle dimension au marché de l'emploi dans les collectivités locales, organismes et associations œuvrant directement ou indirectement pour le tourisme. Selon le CNASEA, sur les 12 régions les plus créatrices d'emplois-jeunes en 1998, plus de 32.000 emplois ont été ainsi créés, dont 1.465 dans le champ du tourisme stricto sensu, soit 4,5 % des emplois-jeunes.

Le temps de « non travail » rapporte à la nation par le biais de la dépense touristique. Les régions qui reçoivent les touristes sont, en général, moins favorisées que les régions urbaines (Paris excepté). L'observation des structures générales de l'emploi met en lumière des ratios moyens de création d'emploi qui dépendent, bien entendu, du degré de rationalisation dans l'hôtellerie (nouveaux hôtels intégrés une étoile) mais que l'on s'accorde à détailler comme suit :

Tableau 10 : Impact de l'hôtellerie dans la création d'emplois

Catégorie d'hébergement	Emplois créés par chambre
4 étoiles	0,85
3 étoiles	0,60
2 étoiles	0,30
1 étoile	0,15
Hôtel de Préfecture	0,05
Village de vacances	0,25

sources : ministère du Tourisme et O.N.T., 1993

L'imprécision croît ici à nouveau lorsqu'on souhaite évaluer l'emploi non directement lié à l'hébergement hôtelier en station : les autres emplois sont rarement décomptés par l'INSEE et les emplois indirects sont évalués sur la base de ratios théoriques (voir infra). Si les études statistiques d'ensemble permettent, à l'échelon d'un pays, de retenir les ratios moyens de création d'un emploi indirect par emploi direct créé et d'un emploi direct pour 10 lits d'hôtel construits, l'application locale de ces analyses en station doit se faire avec la plus grande prudence dans la mesure ou les particularités du système de production touristique de la station produisent d'importantes distorsions par rapport à cette moyenne. Des effets de seuil apparaissent avec l'augmentation de la fréquentation : l'accroissement de l'emploi

ne suit pas celle de la fréquentation de manière linéaire. *A contrario*, force est de constater que la dynamique de l'emploi induit ne s'opère qu'à partir des fortes fréquentations, donc dans les grandes stations. L'emploi indirect n'apparaît que lorsque la station existe de fait. Un bon exemple de ce type de déformations est fourni par les stations thermales qui ont perdu, dans la décennie 1990, près de 50 % de leurs emplois en raison de la restructuration des chaînes thermales, sans destruction du cadre bâti.

De plus, l'emploi est très souvent saisonnier et couramment peu qualifié. En station balnéaire, par exemple, on admet que plus la saison est concentrée l'été, moins l'emploi saisonnier est qualifié. Les actions d'allongement de la saison provoquent singulièrement une augmentation de la qualification de l'emploi, mais aussi une fragilité sociale accrue : la première baisse de fréquentation contracte l'allongement de la saison et donc l'emploi, provoque en premier lieu une perte des emplois d'encadrement. Le phénomène a été également vérifié en montagne, dans les années 1988-1991, lorsque le manque d'enneigement dans les Pyrénées a précipité le départ du personnel local vers les stations alpines. Pour remplacer ce personnel, formé grâce à des fonds publics locaux, il a fallu, dès 1992, recommencer un travail local portant sur la qualification de l'emploi.

De plus, l'augmentation de l'emploi - même saisonnier - n'est pas assuré en cas de concentration de la saison. Une étude menée par l'Institut d'Economie Régionale du Sud-Ouest (MIACA, 1978) sur les stations de Lacanau, Le Cap-Ferret, Hossegor, Capbreton et Hendaye-Plage a montré la déformation des conditions de travail dans les services permanents engendrée par la haute saison touristique : la plupart des établissements préfèrent offrir une plus grande disponibilité à la clientèle par une durée de travail accrue (fermeture tardive le soir, suppression des jours de repos hebdomadaires) plutôt que de recourir à l'embauche d'emplois supplémentaires pour un temps très limité. Ces difficultés d'adaptation de l'emploi au rythme saisonnier sont encore plus grandes dans les petites stations où les services font largement appel à l'aide familiale qui leur donne une bonne capacité d'adaptation au rythme estival. Sur les stations enquêtées, 36 % des établissements ouverts en haute saison exercent la même activité hors saison, 21 % exercent une autre activité, 43 % ferment. Encore faut-il préciser que la poursuite de la même activité en saison ne signifie pas nécessairement la prolongation du service dans le même site : un établissement sur cinq poursuit cette activité ailleurs. Poser le problème de l'activité hors saison, c'est poser le problème d'une activité complémentaire dans le temps : le phénomène des pluriactivités (1 emploi sur 6 étaient pluriactifs dans ces stations) ne permet pas de comptabiliser l'emploi touristique comme de l'emploi à plein temps, d'où

une évaluation bien délicate à mener en station. Dans l'ensemble, sur le littoral aquitain, on peut estimer à 7 sur 10 les établissements commerciaux ou de services qui font appel à l'emploi saisonnier (Mesplier, 1978, p. 245).

Ces quelques éléments de statistique macro-économique montrent les conditions de redistribution des richesses qu'opère l'aménagement touristique à l'échelle nationale : si elles offrent de nombreuses et intéressantes opportunités de redistribuer les revenus des régions productives (fortement urbanisées et à niveau de vie élevé) vers des zones moins exploitées, les conditions sociales de cette répartition de revenus posent souvent problème tant en termes de chiffre d'affaires réel généré que de précarité de l'emploi. L'allongement de la saison devient vite, dans cette optique, une condition sine qua non de la pérennité et de *l'efficacité* de la redistribution. Il semble que ce soit seulement dans cette otique que la station puisse jouer un rôle réel d'aménagement du territoire.

Comment le tourisme intervient-il dans le maintien de la population montagnarde ?

L'exemple des stations des Pyrénées

Un certain nombre d'analyses ont pu être menées à partir du dernier recensement de l'INSEE de 1990 et en établissant des comparaisons avec les données démographiques de 1982.

A l'échelon du massif pyrénéen, les universitaires ont constaté :

- d'une part un maintien global de la population du massif,

- d'autre part une stagnation, voire une décroissance de la population des bourgs de piémont, qui constituaient des lieux d'activité essentiels dans la vie de la montagne. Ces bourgs de piémont (Mauléon, Bagnères de Bigorre, Prades, ...) ont tous vu leur population décroître. Cette baisse est liée aux difficultés des entreprises non touristiques qui s'étaient installées depuis quelques décennies en bordure de montagne,

- la poursuite de l'exode rural dans les vallées sans pôle touristique fort (Vallée de la Barousse, Haute-Soule, ...),

- une croissance démographique forte dans les zones touristiques dynamiques que sont les arrière-pays côtiers et certaines vallées de haute montagne (Labour, Haute-vallée d'Aure, Cerdagne,...).

Peut-on dire qu'il y a inversion et transfert d'activités du bas vers le haut ? Évidemment non, puisque les activités économiques qui disparaissent ne sont pas les mêmes que celles qui se développent. Les nouvelles activités des stations touristiques sont des activités de services. Par exemple, les activités du canton de Saint Lary (Haute-Vallée d'Aure : stations de Saint Lary, Piau-Engaly) se répartissent ainsi : services 64 %, transport, BTP et commerce 23 %, soit 87 % d'activités liées au tourisme. Il reste 7 % pour l'agriculture et 7 % pour les activités artisanales et industrielles.

Dans les zones qui se sont développées, les établissements de services sont les seuls à participer à ce développement.

Ces activités touristiques pourront-elles assurer, à elles seules, la survie de la montagne? Ce ne sera probablement pas possible, estime le Service d'Etudes et d'Aménagement du Tourisme en Montagne : toutes ces activités touristiques sont très saisonnières (sauf les cas particuliers où la station bénéficie d'une activité thermale de Mars à Octobre et du tourisme d'hiver le reste de l'année : Luchon, Bagnères, Les Eaux-Bonnes-Gourette,...) et l'évolution récente de l'activité de tourisme de sports d'hiver montre un tassement du tourisme d'hiver depuis 1990.
Si l'équipement de la montagne estivale semble suffisant, de nombreux projets restent d'actualité et doivent être vigoureusement soutenus, que ce soit dans ou hors des cadres de la politique des Pôles Touristiques de Montagne : l'effort sur la qualité des refuges, actuellement de médiocre qualité, la réalisation d'équipements autour des chemins de Saint Jacques, l'entretien et la multiplication des chemins de randonnée, la création de sentiers spécifiques pour V.T.T., pour l'équitation et d'un réseau de sentiers de découverte pédestre de la montagne qui mènent aux refuges, l'élaboration d'un plan de valorisation de ce réseau en collaboration avec les espagnols, la mise en tourisme de la spéléologie sont autant de projets à entreprendre rapidement.

La saison d'été peut encore faire l'objet d'un développement harmonieux grâce aux sites « dolomitiques » à valoriser, aux routes des cols à signaler, au pyrénéisme à mettre en exergue, aux parcours d'aventure et de découverte ludique à mettre en place. Des points d'accès bien aménagés, les points d'accueil avec sanitaires et parkings intégrés à l'environnement sont autant de points d'accès qui manquent actuellement pour valoriser la découverte du massif occidental par une promotion spécifique. Dans les vallées, la création d'un label pour les villages autour d'une charte de qualité des prestations et services est souhaitable.

En ce qui concerne la saison « neige », les stations pyrénéennes d'Artouste, de la Pierre Saint Martin et de Gourette offrent une contribution au développement durable qu'on ne peut remettre en question à partir de la seule question de la rentabilité économique directe des remontées mécaniques. Défaire ce qui a été fait sur ce seul critère reviendrait à défaire un aménagement du territoire producteur de développement sur la chaîne. Le chiffre d'affaires des remontées mécaniques est en effet producteur d'un chiffre d'affaires local multiplié par quatre (« coefficient multiplicateur touristique »). S'il reste à résoudre la question de l'exploitation et de la gestion des équipements de la montagne d'hiver, les pistes sont variées :

Il semble qu'on puisse jouer sur la gestion des équipements d'Artouste, en ramenant la maîtrise d'ouvrage des équipements sur le territoire (prise en charge plus forte des déficits par la commune et moindre pour le Département), en optant sur un positionnement « ski pour les montagnards » (pistes non damées, école du ski, image compatible avec le lac, le Parc naturel, le tourisme estival) et en travaillant par une offre forfaitaire commune avec Formigal sur des produits complémentaires,

Gourette, pour sa part, doit investir sur le créneau d'une station de bon ski traditionnel, familial. Elle doit améliorer son domaine skiable, conforter sa garantie neige (équipement d'enneigement artificiel à développer), restructurer son domaine skiable sans l'étendre de manière décalée ou éclater tous azimuts, passer de la clientèle à la journée à la clientèle de séjour, c'est-à-dire développer des modes d'hébergement adaptés, avec un accueil de bon niveau à favoriser en vallée et un système de navettes vers les pistes. Le traitement des espaces publics est une des priorités de la valorisation de la station de Gourette : restructuration urbaine du centre, efforts de qualité sur l'environnement urbain, création d'activité insérée à l'environnement sur l'Aubisque en continuant l'effort de plantation anti-avalanches.

Eté comme hiver, l'ensemble du massif pyrénéen occidental a besoin d'une image structurée autour d'un particularisme, la nature et l'aspect sauvage de la chaîne, de la création et la valorisation de bons produits autour de la qualité, d'accès travaillés et améliorés, d'une meilleure signalisation et d'une information touristique qu'il faut mettre en place, de liens d'ouverture internationale à valoriser, à l'image des nouvelles lignes aériennes de Biarritz.

sources : Sources : S.E.A.T.M. Toulouse - 1992 – V. Vlès, op. cit. 1992, p. 17 à 21.

- **c. les méthodes locales de l'observation**

La connaissance locale des flux et des retombées économiques de l'aménagement touristique est beaucoup plus délicate qu'il n'y paraît au prime abord. Les chiffres publiés par les services officiels du tourisme et de l'observation économique couvrent des zones géographiques trop vastes, les évaluations macro-économiques englobent des secteurs entiers de l'activité nationale ou internationale sans relation aucune avec les micro phénomènes qui conditionnent la production de services en station.

Il est donc souhaitable que la station dispose de son propre tableau de bord d'observation économique : la viabilité économique et le dimensionnement des projets et des équipements dépendent de l'équilibre du compte d'exploitation prévisionnel, donc de l'estimation de leur fréquentation future. A cette fin, mieux vaut connaître les fréquentations en cours. Pour ce faire, il est nécessaire de maîtriser au préalable deux de types renseignements : une bonne connaissance de l'offre en hébergement et une appréciation au plus juste des durées de séjour.

- *Ĩ les méthodes de mesure de l'évolution de l'offre en hébergements de la station*

En station, le fichier qui recense de manière exhaustive l'offre en hébergements n'existe généralement pas. Les fichiers nationaux et régionaux sont gérés uniquement à des fins statistiques et se révèlent très souvent imprécis à l'échelon local en termes de capacités des établissements d'accueil : les mises à jour ne sont qu'imparfaitement réalisées. De plus la collecte d'information statistique au niveau communal ne donne pas assez d'informations pour élaborer des données en nombre suffisant à les rendre fiables. Il n'existe donc aucun dispositif de statistique officielle dans les stations. L'aménageur touristique se trouve ainsi dans l'obligation de créer son propre fichier à partir d'estimations ou d'extensions de l'information. L'animation du milieu professionnel des prestataires revêt une importance capitale en la matière : elle contribue à augmenter le nombre de réponses données aux enquêtes : si la très grande majorité des hôteliers répondent

localement à l'enquête mensuelle sur l'hôtellerie, par exemple, l'INSEE acceptera de considérer les chiffres fournis comme suffisants pour être publiés.

L'estimation du parc repose sur la comparaison et le recoupement de fichiers différents : celui des établissements existants en Office de Tourisme, celui des services télématiques de France Telecom, celui des syndicats professionnels, celui du répertoire des entreprises de l'INSEE. Il est relativement aisé de se procurer ces données : l'achat d'un extrait du fichier SIRENE de l'INSEE est possible à l'échelon géographique désiré[121]. Ce fichier est cependant de qualité inégale : il ne recense pas toujours en temps réel les disparitions d'établissements. Afin de compléter cette connaissance du parc, on a recours généralement à l'exploitation des fichiers d'établissements gérés conjointement par le ministère du Tourisme et les directions régionales de l'INSEE. Les hôtels classés, les capacités d'accueil, les équipements dans certains cas y sont répertoriés au niveau régional par commune. Cet aperçu statistique est complété par les fichiers qu'utilisent, dans un but de promotion, les Chambres de commerce, les groupements professionnels, les Comités Départementaux du Tourisme, les Comités Régionaux du Tourisme et offices locaux du tourisme.

En ce qui concerne l'hébergement non banalisé (c'est-à-dire de type privatif, non mis en location : résidences secondaires classiques, résidences principales pouvant accueillir parents et amis), le recensement général de la population de l'INSEE (R.G.P.) fournit des données à l'échelon des îlots, des communes, des cantons, des arrondissements, départements et régions et certains découpages d'études spécifiques. Par ailleurs, l'inventaire communal, qui recense l'équipement des communes, permet d'approcher la concurrence (les analyses qualitatives y sont cependant très partielles). L'inventaire communal est le seul document indiquant de manière précise le nombre de meublés en station. Les gîtes ne faisant pas l'objet de recensement exhaustif, il convient de recouper les données fournies par les diverses structures professionnelles.

- *2̃ les méthodes de mesure des fréquentations touristiques locales*

---

[121] le Système Informatisé Répertoriant les Entreprises et les Etablissements, géré par l'Insee, associe toutes les structures intervenant lors de la création des entreprises : Registre du Commerce, URSSAF, Chambres consulaires. Il répertorie toutes les entreprises et associations assujetties à la T.V.A. et/ou ayant du personnel salarié. Chaque établissement y est identifié sous un numéro SIRET qui comprend l'identifiant d'entreprise (n° SIRENE complété par un code d'établissement). Ces données sont disponibles sur commande auprès de la Direction Régionale de l'INSEE (Observatoire régional de l'Insee).

La capacité d'accueil estimée, l'analyse de sa fréquentation (par le taux d'occupation) s'avère indispensable pour calculer l'attractivité globale de la station. Mais en la matière plusieurs méthodes sont possibles. Elles donnent des renseignements complémentaires : la première consiste à mesurer la fréquentation de l'offre, la seconde le passage en station. Dans certains cas, une enquête en station s'avère réellement indispensable. La connaissance de la fréquentation de l'offre repose d'ordinaire sur des évaluations opérées à partir de sondages : les chiffres fournis ont donc une valeur à l'échelon national et souvent au niveau régional, mais rarement à l'échelle locale. En effet, la conduite des enquêtes systématiques est effectuée par les Directions régionales de l'INSEE et les Observatoires régionaux du tourisme sur des plans de sondage prévoyant des taux de sondage élevé afin d'améliorer la précision. Cette dernière est directement liée à la limitation de l'erreur aléatoire, donc au nombre de réponses fournies. Les chiffres disponibles n'ont donc que rarement une valeur à l'échelon de la station.

L'enquête mensuelle sur l'hôtellerie, par exemple, commandée par le ministère du Tourisme à l'INSEE, est construite de manière à avoir une valeur nationale et pas nécessairement locale. La communication des chiffres communaux qui permettent de construire ces statistiques fiables ne sont pas disponibles (la loi sur le secret statistique de 1959 interdit la communication individuelle des résultats et permet au Conseil National de l'Information Statistique d'établir les programmes d'étude rendues obligatoires). L'erreur de mesure, toujours possible dans de pareilles enquêtes, est neutralisée lors de l'interprétation qui doit rester focalisée sur la variation de la fréquentation plus que sur son chiffre absolu. L'enquête mensuelle sur l'hôtellerie recense depuis 1993 trois variables : le nombre d'arrivées, le nombre de nuitées et ce pour 25 nationalités différentes.

L'enquête auprès des résidences de tourisme donne un bon niveau de précision sur leur fréquentation. Cependant, sa mise en œuvre se révèle plus coûteuse pour les stations de petite taille dans la mesure ou le nombre d'enquêtes est invariant (pour des raisons de fiabilité statistique). Le prix de l'enquête n'est généralement pas proportionnel à la taille de la zone enquêtée mais à un nombre minimal de personnes enquêtées.

Dans la majeure partie des cas, des estimations ponctuelles de fréquentation par enquête chez l'habitant ou l'hébergeur fournissent les renseignements nécessaires aux évaluations locales. Ces études, élaborées par les observatoires régionaux ou départementaux du tourisme, fournissent des tableaux faisant figurer, par quinzaines, les taux d'occupation par type d'hôtels et par région touristique. En ce

qui concerne les meublés loués par des professionnels, il est d'usage d'interroger les agences immobilières par courrier. L'estimation de l'occupation des meublés loués directement par des particuliers reste beaucoup plus délicate. Pour les résidences secondaires, on a coutume de se baser sur les résultats des enquêtes menées par l'INSEE et les Observatoires régionaux du tourisme qui fournissent des taux moyens de nuitées par lit et par saison. Ce même type d'enquêtes existe également pour les résidences principales et permet d'avoir une appréciation de la fréquentation de la station par les touristes venant se loger chez des parents ou des amis. On estime globalement que cette fréquentation ne dépasse guère 20 nuits par résidence principale et par an. Le nombre de nuitées divisé par le nombre de résidences principales fournit un indice qu'il est possible d'appliquer par la suite tous les ans au nombre de résidences principales afin d'estimer l'évolution du phénomène.

La capacité d'hébergement de la station par type d'hébergement multipliée par le taux d'occupation sur la période considérée permet d'estimer le nombre de nuitées par quinzaine. Les données sur le remplissage des hôtels sont réputées valides pour évaluer le taux d'occupation des résidences de tourisme.

Pour l'estimation de la durée moyenne des séjours, on se reporte généralement aux enquêtes effectuées dans chaque zone touristique par catégorie d'hébergement, dans la mesure, cependant, où la structure d'hébergement de la station est voisine de celle du parc de la zone approchée. Les durées moyennes régionales sont ainsi calculées par pondération : en Aquitaine, elles sont de 13,61 jours.

Le nombre de nuitées multiplié par la durée des séjours donnent une indication globale de la fréquentation de la station qu'il convient de corriger par soustraction des départs en vacances de la population permanente. On applique dans ce cas à la station le taux de départ en vacances moyen des Français de la même strate démographique.

L'estimation des *passages* fournit une approche des fréquentations touristiques en station. La méthode dite "cordon " permet une première évaluation des flux : des comptages routiers permettent d'évaluer les transits à l'intérieur d'une région à l'aide de compteurs "double flux" installés par les Directions Départementales de l'Equipement. Ces cordons magnétiques qui sont fixés (ou enterrés) à travers une chaussée permettent de décompter le nombre de véhicules légers et de véhicules lourds circulant dans le sens choisi (généralement, les comptages touristiques sont réalisés dans les deux sens par des compteurs double flux). Cependant, ils ne donnent aucune indication sur le nombre de personnes transportées dans les véhicules (un camion transporte généralement une personne, un autocar une

cinquantaine ou moins). Ils ne permettent pas, non plus, de séparer les flux "autochtones" des flux touristiques. Il convient donc d'effectuer une observation parallèle par enquête et comptages directs afin de pondérer ces dénombrements automatiques par un coefficient correcteur. Cette technique permet d'évaluer, par exemple, qu'aux environs du 15 août, près d'un Français sur quatre et d'un Parisien sur deux a quitté son domicile pour une villégiature de loisir ; que le territoire national, à plus de 80 %, accueille ce flux considérable. De même, les compteurs routiers ont permis de déduire que sur les 30 millions de Français partis en vacances au cours de l'été 1992, environ 14 millions étaient présents en même temps sur les lieux de séjour lors de la "pointe" estivale, auxquels s'ajoutent au moins autant d'étrangers.

Ce dispositif permet de dresser des courbes de fréquentation régionale et départementale quotidienne pour le nombre de nuitées (entrées/sorties). Il permet également, si le nombre de voies d'accès n'est pas très important, de connaître très précisément la fréquentation d'une station sur une saison (le coût de location et pose des compteurs est le facteur limitant pour la station).

Enfin, certaines régions évaluent la fréquentation de l'hébergement non banalisé par différence entre la fréquentation globale de la station (évaluée par le passage) et fréquentation de l'hébergement banalisé (données des enquêtes INSEE sur les hébergements réceptifs).

- *3̃ les méthodes de mesure des retombées économiques du tourisme en station*

Au-delà des principales données (celles qui indiquent que, par exemple, les 420 habitants de la station de Moliets, dans les Landes, qui offre 1000 lits accueillant 40.000 touristes l'été lesquels créent 400 emplois, dont 100 sont permanents), l'analyse des retombées économiques doit pouvoir justifier des niveaux de retour sur l'investissement touristique.

La meilleure évaluation possible des retombées économiques en station reste soumise à l'appréciation du chiffre d'affaires touristiques ou de sa valeur ajoutée (ce qui implique la connaissance des quantités vendues et des prix de vente). Si l'on déduit de ce chiffre d'affaires le montant des achats et consommations intermédiaires (chiffre obtenu à partir d'enquêtes auprès d'un échantillon de producteurs auquel on affecte un coefficient général de branche), on obtient une évaluation de la valeur ajoutée de la station.

Cependant, l'approche du chiffre d'affaires produit par la vente des séjours est difficile : elle dépend largement de la définition des produits (jusqu'où va la mesure : prend-on en compte le transport ?), de la connaissance précise de l'ensemble des producteurs, et, surtout, de leur collaboration à l'enquête, de la fiabilité des renseignements fournis. Les enquêtes menées par la directrice du pôle touristique Médoc Bleu à Hourtin, à Carcans, à Lacanau, et par le directeur de la station de Biarritz (VLES, 1994) montrent clairement qu'on ne peut pas attendre un taux de réponse global supérieur à 50 % à une question portant sur la mesure du nombre de clients et du prix pratiqué (données dont la multiplication permet de trouver le chiffre d'affaires de la station). C’est pourquoi une évaluation de la consommation des aménagements touristiques est plus aisée : il suffit d'admettre que tout ce qui a été consommé a été produit sur la station (postulat qu'il convient cependant d'apprécier avec prudence). L'évaluation de la consommation est estimée à partir de l'enquête des touristes (à l'échelon national, cette estimation est disponible dans les comptes du tourisme à la Direction du Tourisme ; ces données peuvent être adaptées régionalement sans trop de risques d'erreurs). Selon la stratification des questionnaires, on obtient ainsi des budgets moyens de dépense par touriste qu'il est possible ensuite de ventiler par catégorie d'acheteurs (catégories socioprofessionnelles, selon la nature des hébergements, selon la nature des touristes, etc.). Ces dépenses moyennes multipliées par les fréquentations moyennes (voir supra) permettent d'estimer la consommation touristique par nature de dépenses : par exemple, si une personne dépense en moyenne 30 euros par jour en station littorale (chiffre disponible auprès de l'Observatoire régional du tourisme), si le séjour moyen dans cette strate de station est estimé à 12 jours (mêmes sources), la dépense moyenne estimée pour cette station sera de 12x30 = 360 euros par personne. Si la mesure de la fréquentation de la station a évalué cette dernière à 1 million de nuitées par an pour la station, un calcul simple permet d'estimer globalement la dépense touristique de la station à 30 millions d’euros pour l'année considérée. Cette dépense moyenne ne représente que le tiers environ du budget des vacances des touristes (les deux tiers restant couvrant les coûts d'achat des résidences secondaires, des bateaux, des équipements de loisirs divers).

L'Université de Montpellier (1976) a déterminé des coefficients permettant d'évaluer la circulation de ces revenus dans une station : certains sont sectoriels et mesurent la participation de chaque secteur de production à la création de revenus, notamment en termes de salaires ; d'autres, dits "d'induction", permettent d'évaluer la part des revenus induits par les activités propres du site en termes de distribution et de circulation de biens et marchandises ; enfin des coefficients de

résidence mettent en évidence le rapport du flux de revenu importé par rapport au revenu interne. D'autre part, cette même équipe de recherche a défini d'autres coefficients permettant de quantifier l'approche économique de la station en tant que secteur (lieu de distribution de revenu), son attirance (salaires versés à des résidents de la station par des exploitants extérieurs), son rayonnement (salaires versés à des résidents extérieurs par des exploitants de la commune), son intégration (somme de l'attirance et du rayonnement), sa dépendance (différence entre attirance et rayonnement). Ces mesures donnent une idée approximative de la vie autonome interne, du phénomène résidentiel, de l'activité tertiaire qui peut avoir un pouvoir économique inductif. L'Institut d'Economie Régionale du Sud-Ouest (MESPLIER, 79) a appliqué ces principes à l'analyse des flux commerciaux d'approvisionnement de la station de Lacanau-Océan en Gironde et en a conclu à l'autonomie forte de la commune par rapport à la métropole bordelaise éloignée seulement d'une cinquantaine de kilomètres.

Mais si les données touristiques abondent sur le plan national, régional et parfois départemental, les aménageurs touristiques sont souvent confrontés à une absence de données pour piloter leurs actions. Les relevés et comptages effectués à l'Office de tourisme sont généralement les seules données disponibles. Ces données ne prennent en compte que les visiteurs de l'Office, c'est-à-dire une petite partie de sa clientèle (en général 10 à 20 %). Le nombre et l'origine des visiteurs ne reflètent pas l'ensemble de la fréquentation et conduisent à avancer des volumes et des caractéristiques de consommation les plus fantaisistes[122]. La connaissance locale du phénomène touristique est donc très largement insuffisante pour bâtir des actions de développement, d'aménagement ou de marketing sur le court, le moyen ou plus encore sur le long terme. L'observatoire du tourisme local est donc un outil d'aide à la décision d'aménagement. Cependant, la mesure des données touristiques est compliquée par deux types de problèmes. D'abord, les sondages ne sont pas possibles dans tous les domaines : les enquêtes hôtel et camping ne sont pas utilisables car les populations enquêtées sont trop réduites pour être étudiées par sondage ; ensuite, les coûts d'études ne sont pas proportionnels à la taille de la zone étudiée. Les enquêtes

---

[122] prenons l'exemple d'une station d'Aquitaine qui avance des résultats de fréquentation moyenne de 200.000 touristes par jour au mois d'août. Pour montrer l'irréalisme de ce chiffre, il suffit de faire le calcul suivant : sachant que cette station n'est accessible que par route, avec une moyenne de 3 personnes par véhicule et 4,50 m de longueur de véhicule ajouté d'un espace minimal entre véhicule de 0,50 m, cette fréquentation produit un encombrement physique de flux de 300 km de long !

auprès des touristes d'une station représentent des coûts presque aussi importants que pour un département et trop lourds pour la plupart des budgets communaux.

Les grandes destinations ont cherché à se doter d’outils d’observation dépassant les indicateurs précédents. Elles ont souhaité disposer des mêmes données que les organismes régionaux ou départementaux, c’est-à-dire d’une connaissance de la fréquentation des hébergements et des caractéristiques d’une connaissance des clientèles. Des tableaux de bord ont ainsi été mis en place. Le développement touristique local peut développer trois types d’observatoires locaux, dont la complexité de gestion va croissant et qui offrent en conséquence trois types d’aides à la décision bien différents :

- Lorsqu’un début d’observation est mis en place, il se limite la plupart du temps au seul décompte des fréquentations (c’est-à-dire des flux de personnes) et au décompte des nuitées ou des séjours. C’est le tableau de bord de fréquentation.

- L’économie, la dépense, le chiffre d’affaires, le multiplicateur touristique, la connaissance du degré de satisfaction des clientèles par segment de produit sont des données que seul un outil plus complet, mais aussi plus lourd à piloter, peut gérer : c’est le tableau de bord économique.

- Le tableau de bord de gestion de service public touristique local, quant à lui, est un radar de pilotage qui compare la trajectoire prévue par la politique événementielle et promotionnelle locale et la trajectoire effectivement suivie par l'économie touristique de la station. Il permet d'envisager, dans un laps de temps très court (dans la quinzaine qui suit le relevé des indicateurs), une correction des actions promotionnelles en fonctions de leurs premiers résultats.

- les tableaux de bord de fréquentation

C'est la première strate de connaissance du tourisme local. Déjà, force est de constater que sa création par le service public touristique local est rare (une commune touristique sur 20 en moyenne en est dotée). Il s'agit pourtant de la mise en place d'un système de comptage simple, d'un coût modique pour chaque station. Les critères de comptage à recenser sont connus et peu nombreux, car l'hétérogénéité des stations[123] conduit à abandonner un certain nombre d'indicateurs :

- les consommations d'eau sont trop souvent tributaires des aléas climatiques, surtout dans les communes à forte densité pavillonnaire où l'arrosage des jardins introduit de fortes distorsions statistiques ;
- la méthode des flux routiers (méthode cordon) apparaît comme souvent trop onéreuse pour une seule station. Elle est également très difficile à mettre en place dès que la station est un peu étoffée, c'est-à-dire dès qu'elle offre une grande variété de modes d'accès, ce qui est le cas de toutes les grandes stations ;
- le tonnage d'ordures ménagères a été longtemps considéré comme le seul indicateur utilisable et traduisant une variation de population. Toutefois, on s'est rendu compte qu'il était difficile d'évaluer la part des déchets industriels et commerciaux des villes. Dans les communes importantes (plus de 20.000 habitants), on ne connaît pas le poids de la diminution de la collecte due à la moindre activité des industries, des services et de la population permanente l'été (cas de la plupart des villes touristiques) ;

De plus, si ces indicateurs donnent une indication globale réelle d'un volume, ils ne fournissent pas assez de données précises, en quantité et en qualité, sur la nature des fréquentations : en matière touristique, les statistiques abondent, mais elles relèvent le plus souvent de données macro-économiques. De plus,

[123] les critères doivent être identiques d'une station à l'autre, pour des raisons évidentes de comparaison et d'analyse concurrentielle, mais également stables dans le temps : plus que le volume, l'analyse de l'évolution est le facteur déterminant de l'observation locale, qui implique la pérennité des déterminants et des modes de comptage sur de longues durées.

l’hétérogénéité des sources et des méthodes de calcul oblige l’utilisateur à s’entourer d’infinies précautions pour situer une station.

Les principes retenus reposent généralement sur des méthodes assez classiques d’enquête auprès des hébergements commerciaux, avec des segments de calcul sur la semaine. On part d’une interrogation exhaustive de la fréquentation en première année, puis on travaille sur un échantillon de répondants de taille variable, représentatif de l’ensemble des strates configurées.

L’origine des touristes est, par exemple, évaluée d’après la méthode de relevé des plaques minéralogiques, méthode qui part du principe que 75 à 95 % des touristes en station viennent en automobile (ce qui reste à démontrer !). Pour connaître l’origine des touristes, on relève la partie de l’immatriculation qui fait référence à la zone géographique du propriétaire. Pour se dégager du comptage des excursionnistes et ne relever que les touristes générant une nuitée, la collecte d’informations minéralogiques_auprès des voitures en stationnement doit être faite très tôt le matin (entre 5 h 30 et 7 h 00), selon la technique du sondage, dans des rues repérées et classées selon des critères d’habitat (36 types sont établis pour codifier l’ensemble des voies). Tout ceci implique une analyse géo -touristique et urbaine préalable. Un traitement informatique extrapole les résultats à l’ensemble de la ville touristique en gommant les effets de rassemblement (les fronts de mer, par exemple) qui ont tendance à accentuer les fréquentations spécifiques (étrangers, notamment). Ce système, de bonne qualité, est lourd à mettre en place et à gérer : pour une station de la taille de Biarritz ou de Cannes, il faut compter au minimum 4 jours de travail, dont une journée de travail de terrain.

La fréquentation globale mensuelle des stations est approchée par l’ensemble des données produites par enquêtes directes, agrégées. Sa mesure s’effectue à partir des éléments à disposition des gestionnaires des parcs d’hébergement : les enquêtes qualitatives locales ou régionales. Ces estimations peuvent être automatisées au maximum. C’est pourquoi en Aquitaine, par exemple, le Comité Régional du Tourisme a mis au point un logiciel informatique de traitement et de présentation de données quantitatives, fourni aux stations.

Fonctionnant comme une base de données avec boîtes de dialogues et aides permettant la saisie, le système permet des calculs extrapolés, par strates, dans les hébergements commerciaux. Des modules de gestion des relances pour les non-répondants permettent à l’opérateur de vérifier l’état de retour des enquêtes. La méthode est appliquée pour chaque type d’hébergement commercial et la fréquentation est évaluée à la semaine. L’origine des

touristes est prise en compte par le logiciel qui détaille les provenances par département, région, province française ou étrangère. Un module permet de saisir des coefficients régionaux et locaux afin de permettre d'évaluer la fréquentation dans les hébergements non banalisés (résidences secondaires, par exemple), ce à défaut d'autres indicateurs. De plus, les gestionnaires d'agences ont la possibilité de répondre soit en nuitées réalisées soit en pourcentage d'occupation de leur parc hebdomadaire offert à la location. L'estimation globale de la fréquentation de la destination s'effectue automatiquement à partir des paramètres fournis lors de la mise en place du logiciel et des différents calculs de fréquentation précédents. Ce logiciel de tableau de bord de mesure de fréquentation aquitain[124] est peu coûteux et efficace, il suit une méthodologie pérenne, utilise des indicateurs communs à toutes les villes et applicables à tous les types de sites touristiques sans engendrer de travaux de production statistiques complexes et implique le plus possible les opérateurs dans la production de chiffre et le suivi de l'activité. Et il garantit le positionnement différentiel de la destination.

sources : Service Etudes du Comité Régional du Tourisme d'Aquitaine, 2001.

- le tableau de bord économique

Le tableau de bord économique va au-delà de la simple connaissance des flux. Il souhaite évaluer les retombées de l'aménagement touristique en termes de chiffre d'affaires, de création de richesses, d'emplois. Il prend en compte, bien entendu, la capacité d'accueil et mesure son évolution quantitative et qualitative (avec des critères classiques comme le nombre d'étoiles, le classement dans les guides, l'affiliation dans des chaînes, etc). Il dénombre également le nombre et la taille des entreprises du domaine touristique (code APE/NAF, fichiers SIREN, Chambres de commerces), étudie la valeur ajoutée créée par le tourisme et son influence sur l'emploi (fichiers URSSAF, ANPE des salariés en équivalent plein temps, masse salariale des entreprises).

Il intègre les données de fréquentation (c'est donc un dispositif plus complet que le tableau de bord de fréquentation) : taux de remplissage, fréquentation des équipements et des visites des sites majeurs, produit de la taxe de séjour. Il collecte des données qualitatives sur les clientèles et les produits qu'elles consomment : structure des consommateurs touristiques (individuels, groupes, congressistes, scolaires...), organisation des acteurs, prix des prestations (et évolution des prix).

L'observatoire économique local implique une organisation beaucoup plus lourde : intégré à la structure de gestion du tourisme local, il gère tout un système spécifique d'informations décisionnelles parfois confidentielles (dépôts et retraits

---

[124] Comité régional de Tourisme d'Aquitaine : 1999. Tableaux de bord. Mesure de fréquentation de station touristique, CRTA, 23, Parvis des Chartrons, 33074 Bordeaux cedex.

bancaires, chiffres d'affaires d'entreprises sélectionnées), donc nécessite que la société locale l'appelle de ses vœux : des réunions d'information, de sensibilisation des partenaires, de présentation des résultats sont ici un passage obligé.

- le tableau de bord de gestion de service public touristique local

Il s'agit ici d'un système moins coûteux mais partiel, outil d'aide à la décision d'aménagement et de marketing. Le tableau de bord de gestion est construit pour permettre une évaluation en temps réel des écarts entre prévisions et réalisations et, si nécessaire, une correction à très court terme des actions afin de réduire ou de supprimer ces écarts.

Pourquoi cet outil ? Le plus souvent, l'observation locale ne recense que les pratiques sociales d'ensemble, les fréquentations les plus visibles, les motivations exprimées. Ces données sont assemblées, en fin de saison touristique, en statistiques globales qui ne fournissent au directeur de station aucune information susceptible de l'éclairer sur le sens à donner à sa politique d'équipement ou de mise en marché.

L'adéquation des missions de promotion et de commercialisation services publics touristiques locaux à la consommation touristique réelle et aux marchés potentiels implique une connaissance exacte des couples produits/clients et du fonctionnement de ces couples. Certaines stations ont testé cet instrument : en Aquitaine, à la demande de la ville de Biarritz (Pyrénées-Atlantiques) et des communes de Carcans-Hourtin-Lacanau, regroupées avec le Département de la Gironde en syndicat mixte afin de promouvoir un pôle "*Médoc Bleu* ", une équipe de chercheurs[125] a conçu un système d'information synthétique appliqué à l'organisation de l'exploitation commerciale et des aménagements en site touristique. Dans ce tableau de bord de gestion de station, la mesure des flux et des résultats (qui est passive dans les autres systèmes) devient stratégique.

---

[125] V. Vlès, « Les tableaux de bord de gestion des stations touristiques, outil de management local », Paris : *Espaces*, n° 127, mai-juin 1994, p. 28 à 33.

Toute la différence opérationnelle entre observatoire et tableau de bord de gestion réside dans cette distinction entre dénombrement passif et prélèvement d'informations stratégiques : l'observatoire permet d'évaluer, dans sa globalité et souvent en fin d'exercice, le déroulement d'une saison touristique sur une destination. Le tableau de bord de gestion donne une indication partielle sur la pertinence de l'intervention. Il permet dans un laps de temps très court (dans la quinzaine qui suit le relevé des indicateurs), d'envisager une correction locale des actions promotionnelles à court terme. L'observatoire fait ici fonction de radar de veille qui situe l'objet observé dans le champ économique local. Le tableau de bord de gestion est un radar de pilotage qui montre, en les comparant, la trajectoire prévue par la politique promotionnelle locale et la trajectoire effectivement suivie par l'économie touristique de la station.

Pour ce faire, le directeur de station s'appuie sur quelques opérateurs ciblés, le suivi de leur activité commerciale, de leurs stratégie et de leurs résultats en termes de fréquentation, de chiffre d'affaire ou de marge ; il organise un choix de l'information de manière à discerner, en temps réel, ce qu'il peut modifier par son intervention promotionnelle, commerciale ou d'aménagement de l'espace. L'architecture d'un tableau de bord de gestion de station touristique compare deux grands types d'informations :

- celles contenues dans des fiches d'objectifs élaborées par la direction du station en début de saison ;
- celles issues de fiches « prestataires » décrivant, en cours de saison, l'activité de quelques entreprises stratégiques de la station.

Les conditions pour parvenir à ce résultat sont assez difficiles à réunir localement :

- un tableau de bord de gestion de station nécessite l'accord sans réserve des opérateurs et prestataires privés qui fournissent les données nécessaires à son fonctionnement, notamment des chiffres d'affaires. Un certain nombre de conditions préalables doivent donc être acceptées par les partenaires avant sa mise en production. Ces exigences techniques, garantes de l'efficacité de l'instrument en termes de développement durable, s'imposent à des champs professionnels aussi différents que multiples.

- la détermination des objectifs est l'expression de la politique de station. La définition des actions dont on mesure l'impact est une phase essentielle d'un tableau de bord de gestion de service public touristique local. En termes de politique de développement, un objectif atteint est la conséquence logique d'actions qui donnent leurs résultats. Si un objectif n'est pas atteint, c'est soit que les moyens mis en place sont insuffisants, soit que l'action a été mal définie, soit que l'objectif n'est pas réaliste. Si la politique de station, c'est-à-dire l'ensemble des objectifs, n'est pas atteinte, c'est que la stratégie choisie n'est pas adaptée. Les résultats peuvent donc provoquer des remises en cause internes.
- la variété des stations rend le processus d'élaboration d'un système d'information touristique local non reproductible d'un lieu à un autre. De plus, la construction du tableau de bord est fonction des choix d'indicateurs, qui dépendent eux-mêmes des stratégies techniques et politiques et des moyens financiers locaux.

Aussi, avant même de construire le système de collecte des indicateurs « d'observation » de l'évolution commerciale, l'obligation de parvenir à un consensus local sur trois points essentiels[126] garantit que l'aménagement touristique sera négocié, concerté et conçu avec discernement en fonction des différences dans les missions, les catégories de prestataires et d'usagers. Il témoigne de l'existence d'équité dans son action, donc une grande variété des solutions dans la gestion du développement territorial par le tourisme.

---

[126] 1- les objectifs sont définis avant la mise en place du tableau de bord, même s'il s'agit d'une mesure et non d'une évaluation ; 2- le champ des effets observables est très vaste et il importe de définir très précisément, avec l'accord des prestataires qui fournissent l'information, ce sur quoi portera l'évaluation chiffrée. A chaque indicateur retenu dans le champ d'observation du tableau de bord doit correspondre un objet ciblé en termes d'action, en cohérence avec l'objectif ; il est préférable d'éviter de recueillir des informations générales, non directement reliées à l'évaluation de la réalisation des objectifs. Les descripteurs inutiles alourdissent le fonctionnement du système et le rendent moins opérationnel ; 3 - la mesure d'un impact d'une stratégie implique que l'on procède à deux estimations : définir un impact, c'est quantifier l'évolution des effets observables. Il convient de connaître la situation de l'environnement socio-économique avant l'opération et estimer son état après l'intervention stratégique avec les mêmes critères d'observation. Il est, par définition, impossible de mesurer l'impact d'une action dont on n'a pas prévu l'évaluation avant sa réalisation.

8. commercialisation des aménagements et des produits touristiques

Par les produits et les séjours qu'il propose, l’Office de tourisme facilite le séjour des clientèles sur le territoire touristique. La Loi sur la commercialisation autorise la vente de produits par les organismes locaux de tourisme et permet de faciliter l'accueil et le séjour des clientèles dans la station lorsqu'il y a une carence de l'activité privée. La loi du 13 juillet 1992 permet à l’Office ayant obtenu une autorisation de commercialiser des produits touristiques de s’impliquer dans la vente de séjours, dans la location de meublés, actes qui relèvent fondamentalement de la compétence des agences immobilières.

Quarante quatre pour cent des OTSI assurent l’élaboration de forfaits touristiques (donc aident à la vente ou vendent directement) mais 14 % seulement disposent d’un agrément pour ce faire (FNOTSI, 1994). Les Offices commercialisent actuellement en France pour 100 millions de Francs de produits chaque année, plus de 42 % commercialisent des produits touristiques (FNOTSI 2000) et plus d’un tiers envisagent de le faire. Les petits Offices commercialisent plutôt des produits de librairie, des spectacles alors que les grands Offices (3 et 4 *) disposent de structures adaptées pour vendre des séjours et des nuitées en hébergement. Ces activités marchandes représentent le quart de l’activité financière de cette catégorie.

Les Offices de tourisme ont souvent besoin de nouvelles recettes financières. Dans ce cadre, la commercialisation de produits touristiques apparaît parfois comme l’unique échappatoire à une tendance visant à l’autofinancement. Plus de 95 % des Offices sont des associations ne pouvant faire concurrence au secteur privé et notamment aux agences réceptives. Néanmoins, une autorisation de vente peut leur être accordée dans des conditions prévues par la loi du 13 juillet 1992. Or, aujourd’hui, la majorité des Offices qui commercialisent sont dans la plus totale illégalité, n’ayant pas entrepris la démarche d’autorisation prévue par la loi. Et s’ils ne l’ont pas entreprise, c’est souvent parce qu’ils ne remplissent pas toutes les conditions requises pour obtenir un avis favorable : l’Office de tourisme n’a le droit de s’adonner à une activité commerciale qu’en cas d’absence ou de carence du secteur privé, ce qui est rare. Il doit être dirigé par une personne justifiant d’une aptitude professionnelle (article 2), ce qui est encore plus rare. Il doit justifier d’une assurance garantissant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile et

d'une garantie financière suffisante résultant de l'existence d'un fond de réserve ou de l'engagement d'un établissement de crédit ou d'un organisme de garantie collective, ce qui est extrêmement coûteux pour une petite association loi 1901.

Actuellement cette fonction d'Office du tourisme que l'on considère à tort comme "naturelle"[127], ne relève pas du simple service public, même si, historiquement, elle a été tenue depuis près d'un siècle par des bénévoles, même si des professionnalismes et des savoirs faire se sont instaurés. Et les choses vont encore évoluer très rapidement avec les réseaux informatiques (Internet) qui rentrent désormais très largement dans le champ privé.

9. réservation centralisée des hébergements et des équipements

De plus en plus de collectivités locales mettent en place des centrales de réservation, gérées en général par un service public touristique local, voire, à l'échelon départemental, par des Associations ad hoc dépendantes des C.D.T. ou des Départements. De manière indirecte, les Offices agissent sur le parc d'hébergement :

- 838 Offices (sur les 3600) assurent les réservations d'hébergement,
- 53 % d'entre eux possèdent une banque de données sur les hébergements,
- alors que 46 % seulement possèdent un fichier client (FNOTSI, 1994).

Ces centrales interviennent directement dans le champ concurrentiel et ont, historiquement, profité de la carence du secteur privé (il y a vingt ans de cela) pour asseoir leur légitimité. Depuis la fin des années 1990, les services privés de la location d'immobilier de loisir se sont considérablement étoffés ; ils ont du mal, cependant, à reprendre des parts de marché aux centrales de réservation publiques, bien installées et défendues avec ténacité par les élus départementaux et locaux. La demande d'information sur l'hébergement est le troisième motif de

[127] les « lois de nature » de Louis Rolland ne comportent pas de « noyau de principes » dont la commercialisation ferait partie.

visite ou de contact téléphonique dans les Offices de tourisme français (INSEE/CREDOC). Plus de moitié des Offices de tourisme 3 et 4 étoiles assure des prestations d'hébergement qui dépassent la seule information. A Toulouse, par exemple, l'Office de tourisme gère plus de 1.000 contacts de demande d'hébergement par jour !

Ces centrales jouent le rôle de relais entre les clients et les différents services et prestataires d'hébergement marchand : hôtels, locations, activités. L'atout de cette intervention réside dans la possibilité, pour ces centrales, de promouvoir des produits choisis tout en optimisant les performances commerciales des sites et stations et en fédérant les prestataires de services. Pour les meublés ou les gîtes, par exemple, ces centrales permettent de professionnaliser l'hébergement en améliorant l'accueil des clients et en instaurant une meilleure promotion. Ce faisant, l'outil permet d'essayer d'étendre la durée de location sur la basse saison.

Qu'apporte une centrale de réservation au développement territorial?

Aux services publics touristiques locaux, elle permet[128] :

- d'offrir aux hébergements adhérents aux Offices un service supplémentaire de réservation centralisée (informatisée) , sans investissement financier considérable et avec peu de charge de travail supplémentaires ;
- de répondre efficacement aux demandes d'hébergement faites aux Offices (la demande d'hébergement est le premier motif de l'appel ou de la visite dans les Offices de tourisme). L'information est gratuite (l'esprit du service public y est respecté), l'occupation des hébergements y est optimisée, l'offre d'hébergements de qualité y est classée et visitée (gage de qualité) ;
- d'apporter un chiffre d'affaires supplémentaire au service public touristique local : qui dit réservation dit toujours commissionnement ;
- de garder sur place les touristes en les fixant : la centrale de réservation est une « machine à fabriquer des séjours » ;
- d'offrir aux filières de commercialisation une capacité d'hébergement suffisante, homogène et de qualité : voyageurs individuels étrangers, agences de voyage, comités d'entreprises, groupes ;

[128] S. Mano, C. Prelat, L. Varakine, op. cit.

Aux adhérents, elle apporte les mêmes services qu'une agence immobilière pour un loueur :

- une délégation des charges logistiques et financières : promotion, accueil téléphonique, contrats de location, assurance annulation[129], facturation, suivi de clientèle ;
- des conseils pour le classement préfectoral, l'application des normes légales d'équipement, les déclarations fiscales, l'équipement et l'aménagement d'ensemble, l'état du marché (nature de la demande) ;
- des garanties de sécurité (responsabilité civile professionnelle, garantie financière) et des services nouveaux (chèques vacances, paiement par carte magnétique à distance, demande de location sur Internet) ;
- l'accès à une promotion à moindre coût (mutualisation des frais de promotion) ;
- elle permet au propriétaire de conserver le contact avec ses clients et de contrôler son bien : il réalise l'état des lieux d'entrée et de sortie, il peut continuer à utiliser son bien à titre personnel.

Cependant, il existe une différence fondamentale entre l'action visant à centraliser l'information sur les meublés, qui relève bien du service public de base, et celle, plus mercantile, qui vise à gérer la réservation pour le compte d'un tiers privé, car, ce faisant, la centrale prélève sur son action une commission qui est censée correspondre aux honoraires correspondant à chaque réservation. Outre cette commission, l'Office perçoit le montant de l'adhésion (car l'hébergeur doit être membre de l'Office pour pouvoir bénéficier d'un service… qui lui est facturé par ailleurs). Le propriétaire perçoit le montant du loyer déduction faite de la commission liée au service de centrale de réservation.

---

[129] nature des garanties : remboursement des sommes versées en cas de maladie, accident, décès, licenciement, sinistre dans la résidence principale ou secondaire, empêchement de se rendre sur le lieu de séjour, défaut ou excès de neige ; remboursement de la location non courue en cas d'interruption de séjour ; frais de recherche et de sauvetage en cas de sinistre, responsabilité civile locative, recours des voisins et des tiers, assistance en cas de rapatriement, billet de retour en cas de décès d'un parent proche, mise à disposition d'un chauffeur en cas d'impossibilité de conduire… la nature des garanties varie bien entendue en fonction des assurances, mais la plupart offre cette gamme de garanties.

Dans le cas de réservation avec commissionnement, le service public touristique local se place dans une logique concurrentielle directe par rapport aux professionnels privés (agences réceptives, agences immobilières) lorsqu'ils sont présents sur le site (cas des villes moyennes et Europoles, mais également cas du monde rural diffus qui peut compter sur des agences de gestion immobilière mandatées à l'échelon départemental ou régional (Homesud, par exemple, dans le grand Sud-Ouest de la France, dont le siège était à Agen et qui couvrait 12 départements en Aquitaine et Midi-Pyrénées en 2000).

La centralisation des informations relatives à l'existence du parc de meublés, son organisation, sa qualification, si elles permettent une action qualitative en profondeur sur le champ économique relevant de la mission du public, ne légitiment cependant pas la gestion de l'acte de réservation, qui relève de la commercialisation et devrait être soumis aux mêmes conditions de respect concurrentiel**.** D'ailleurs, l'arrêté du 12 janvier 1999 fixant les normes de classement des Offices de tourisme qui décrit les services exigés, n'envisage à aucun moment l'acte commercial ou d'intermédiation payante dans les critères retenus pour caractériser le niveau de spécialisation de l'organisation touristique locale.

Lorsqu'il n'y a pas de carence caractérisée et démontrable de l'initiative privée, on déconseille donc fortement au service public touristique local de créer une centrale de réservation. En revanche, la « centrale de disponibilité » représente un outil dans lequel les professionnels et les particuliers peuvent s'investir car ils en retirent un avantage (une meilleure location des meublés) sans être dépossédés de leur activité. Les stations du Touquet et d'Arcachon ont opté pour cette solution qui démontre aujourd'hui toute son efficacité. La réussite de cette opération repose sur la confiance des opérateurs, c'est-à-dire sur la confidentialité des informations détenues par le système de consultation. Cette solution, plus conforme à la mission de service public d'exploitation rationnelle des aménagements, présente des avantages aussi considérables, pour le développement économique local, que celle de la centrale de réservation.

Elle permet de centraliser l'information sur les meublés afin d'organiser l'offre, de qualifier le parc des meublés, d'analyser la demande en continu, d'orienter la promotion et la politique de qualité locales. En améliorant la qualité des meublés offerts à la location, elle peut alimenter l'argumentaire de la promotion, offrir une image rassurante des meublés, augmenter le potentiel de location des meublés.

Enfin, c'est un outil de marketing efficace puisqu'il fidélise la clientèle, il permet de toucher de nouveaux marchés, il augmente la consommation de produits associés.

Son coût d'installation pour une collectivité touristique de rang international est estimé à 8.000 € environ (avec amortissement sur 4 ans du matériel informatique et de la plate-forme Minitel) et don fonctionnement annuel est de 9.000 €/an. Juridiquement, les recettes permettant à la centrale de fonctionner ne peuvent pas provenir d'une adhésion des utilisateurs (loi Hoguet). Le service public touristique local partage donc le coût de fonctionnement par une participation aux frais de gestion calculée suivant leur statut. Ainsi, pour le cas cité, le coût annuel est de 183 € pour les professionnels pour l'ensemble de leur parc et de 70 € par an pour les particuliers pour l'ensemble de leurs meublés. On peut envisager une participation aux frais d'envoi pour les touristes sous la forme d'une enveloppe timbrée destinée à l'expédition des fiches de locations disponibles et réservées selon les critères énoncés lors de la demande téléphonique ou des recettes de connexion si le système Minitel ou Internet est utilisé.

*

*   *

L'ensemble des textes de lois adoptés de 1985 à 2004 a permis d'identifier les modes de conduite et de gestion des politiques publiques d'aménagement touristique. Après presque deux décennies de politiques désordonnées pendant lesquelles tous les acteurs publics ont exercé des compétences sensiblement similaires - en tous cas redondantes, un nouveau schéma d'intervention s'est progressivement mis en place et semble de plus en plus apte à assurer un service public touristique local de qualité dans une optique d'aménagement différencié du territoire.

La diversité des acteurs et des instruments a accru la variété des modes opératoires locaux, l'hétérogénéité des formes d'intervention et, globalement, leur efficacité, même si des efforts – notamment budgétaires – restent à faire dans des régions en « endormissement » (Aquitaine, Vendée, Bourgogne).

4. La planification de l’aménagement touristique

La planification économique et sociale est restée très longtemps, en France, sectorielle. Depuis 1999, de sectorielle la planification devient territoriale et s’articule autour de types d’instruments :

- neuf schémas de services collectifs, arrêtés par le gouvernement en novembre 2000 et soumis à une consultation régionale et nationale jusqu’au printemps 2001 ;
- un contrat de Plan entre l’Etat et chacune des 22 régions françaises (C.P.E.R.) qui déterminent, sur 7 ans, les priorités d’intervention de l’Etat et de la Région sur son territoire. Les CPER sont des programmes d’actions en matière d’aménagement et de développement du territoire régional. Ils visent à améliorer l’attractivité du territoire et la compétitivité de grandes filières régionales porteuses d’emplois.

Cette planification est élaborée pour l’Etat par le Commissariat Général au Plan (qui est généralement rattaché au Premier Ministre) et, pour ce qui est de chaque région, par une Délégation, Agence ou un Service du Plan.

A l’échelon national, le Conseil national de l’aménagement et du développement du territoire (CNADT) formule des avis et des suggestions sur les orientations et les conditions de mise en œuvre de la politique d’aménagement et de développement du territoire par l’Etat, les collectivités territoriales et l’Union Européenne. Elle compte (depuis le décret du 19 septembre 2000) 70 membres offrant une large place aux représentants du monde associatif et de l’intercommunalité. Doté d’un Président, sa Commission permanente évalue les politiques d’aménagement et travaille autour des rapports des Commissions. Pour le tourisme, la Commission du littoral est la plus impliquée.

Par ailleurs, cette planification s’articule avec les structures mises en place par les différentes lois, notamment la loi littoral et la loi montagne (voir chapitre suivant). Créé par la loi du 9 janvier 1985, le Conseil National de la Montagne (CNM) a pour mission de définir les objectifs et de préciser les actions souhaitables

pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Composé de 59 membres (élus, socio-professionnels, représentants des associations) issus des différents massifs de métropole, il est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le Ministre chargé de l'aménagement du territoire. *Incontestablement, le bilan de ce type de structure est réellement positif pour le tourisme :* pour ce qui est de la montagne, par exemple, par le travail des Comités de Massif, des Commissions et du Conseil National de la Montagne que la loi a créés, de nombreuses avancées législatives et financières ont été menées qui répondent aux préoccupations des montagnards. Par exemple, des conventions inter-régionales de massif apportent des crédits supplémentaires aux projets de chaque massif, les frais de contrôle sur l'assurance mutuelle contre les pertes d'exploitation des stations de sport d'hiver ont été supprimés, des incitations fiscales pour la création de résidences de tourisme (lits banalisés) ont été mises en place, des adaptations ont été apportés à l'urbanisme de montagne, le statut des saisonniers a été amélioré…

a. la politique des contrats de Plan et des Schémas

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (« loi Voynet » du 25 juin 1999) a remplacé le Schéma national prévu par la « loi Pasqua » (1995) par neuf schémas de services collectifs[130]. Cet exercice s'inscrit dans une démarche nouvelle de l'Etat visant à assurer la cohérence nécessaire, à l'échelle nationale, des politiques d'intervention en matière d'aménagement du territoire et de développement durable, tant en ce qui concerne les équipements et services publics que les mesures de soutien et d'incitation vis-à-vis des autres acteurs, sur un horizon de 20 ans. A aucun moment le législateur n'a considéré que les services locaux rendus aux touristes faisaient l'objet d'un « service collectif » de rang régional ou national.

---

[130] schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, services collectifs culturels, services collectifs sanitaires, services collectifs de l'information et de la communication, schémas multimodaux de transport de voyageurs et de marchandises, schéma de services collectifs de l'énergie, schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, schéma de services collectifs du sport

Ces Schémas visent à assurer la qualification des territoires, désormais intégrés dans l'espace européen. Ils concernent les besoins en services et mettent l'accent non plus sur les seuls équipements mais également sur les usages, les formes de pratiques. Ce sont des documents de planification sur 20 ans, basés sur la satisfaction des besoins, contrairement à la précédente logique de planification basée sur l'offre. Ils construisent, à partir d'un document de cadrage national abondé par des contributions régionales élaborées dans le cadre des Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire, un projet collectif d'encadrement de l'offre et, en aval, mettent en place un processus de suivi et d'évaluation des actions financées.

L'élaboration de huit schémas distincts par chaque administration compétente limite la portée d'un exercice présenté comme une « planification stratégique », car elle obère la transversalité qui doit s'opérer entre les diverses politiques d'intervention sur chaque territoire. De plus, la déclinaison régionale de chaque schéma est conduite dans le cadre interrégional fixé a priori sans justification préalable. S'agissant de l'Aquitaine, par exemple, cela conduit à privilégier arbitrairement une approche de type « grand sud-ouest » au détriment d'un autre espace de coopération régionale pertinent, en particulier à l'échelle du littoral atlantique. L'absence de schéma de services collectifs liés à « la mer », par exemple, renforce une dérive territoriale assez technocratique, correspondant peu aux éléments de l'économie régionale. Dans cette optique, l'activité touristique est complètement éludée, réduite à l'effet indirect des transports de voyageurs, soumise à des principes désuets de « développement durable » des espaces naturels et ruraux ou au schéma de services collectifs du sport.

Les Contrats de Plan Etat - Régions (C.P.E.R.) engagent l'Etat et les régions sur un certain nombre de projets précis déterminés et financés selon des règles définies d'un commun accord. Pour les années 2000-2006 (soit sept ans), une mise à jour a été réalisée à mi-parcours (2003). La concordance de calendrier de programmation des CPER est assurée avec celle des fonds structurels européens. La France aura reçu plus de 16 milliards d'€ au titre des fonds structurels pour la période 2000-2006. Mais les CPER mobilisent plus du double de la dotation communautaire avec plus de 35 milliards d'€ dont 18,3 en provenance de l'Etat et 16,8 en provenance des régions.

En termes de méthode, cette planification combinée (nationale et régionale) comporte quatre niveaux de réflexion et de programmation financière différents :

- la prospective, c'est-à-dire l'évaluation de la situation prévisible à quinze ou vingt ans qui repère les tendances lourdes ;
- la stratégie, qui définit les objectifs arrêtés qui tiennent compte des atouts et des contraintes ; une stratégie se caractérise par :
  - une définition des priorités
  - leur hiérarchisation
  - leur mise en cohérence

  La stratégie touristique publique ne peut pas être une stratégie uniquement définie par les pouvoirs publics ; elle ne peut pas être non plus le produit d'un simple arbitrage entre des intérêts différents en présence : elle implique la prise en compte des intérêts particuliers, notamment professionnels, des arbitrages entre intérêts particuliers, plus une dimension spécifique relevant de l'intérêt général.

  Or la plupart du temps, les CPER ne comportent pas d'exposé manifeste sur la stratégie touristique, mais seulement des objectifs prioritaires, ce qui représente une difficulté particulière pour l'évaluation[131].
- les actions prioritaires, c'est-à-dire les programmes à mettre en œuvre : par exemple, quels programmes de développement touristiques financés avec qui ;
- les documents d'exécution, fixés dans les schémas, les chartes, les contrats de plan Etat - Régions ;

Dresser un diagnostic régional, identifier les tendances lourdes auxquelles la région sera confrontée et en déduire les enjeux forts pour l'avenir constituent un préalable indispensable à la réflexion stratégique. Des « ateliers » ou « conférences » sont consacrés aux thèmes retenus pour les schémas de services collectifs, mais aussi aux secteurs non concernés par les schémas qui constituent des enjeux de développement important : le tourisme relève généralement de ce

[131] Préfecture de la Région Aquitaine, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, *Evaluation de la politique en faveur du tourisme littoral*, contrat de plan Etat-région 2000-2006, Bordeaux-Préfecture de région, 2002.

dernier cas de figure, au même titre que le développement agricole, le commerce et l'artisanat.

Il est toujours délicat de préciser quantitativement la part du tourisme dans les C.P.E.R. parce que les acteurs sont multiples, la part des maîtrises d'ouvrage privées est prépondérante et parce que l'investissement sur les loisirs se mêle à d'autres activités qui relèvent d'un financement non répertorié dans le volet tourisme : agriculture, culture, environnement, zones sinistrées (bassins miniers, zones industrielles en friche, mines transformées en musées), investissements scientifiques (découverte et sauvegarde des lieux dédiés à la production scientifique : Observatoire du Pic du Midi, par exemple).

Une circulaire du Ministre de l'Aménagement du territoire en date du 1er juillet 1998 a rappelé que les Contrats de plan doivent favoriser de nouveaux emplois et le développement durable. Ils servent dorénavant de cadre aux contrats de développement touristique local et reposent sur une stratégie unique de l'Etat dans la région. Les contrats de plan, qui ont couvert une période quinquennale sur 3 plans de 1984 à 1999, couvrent actuellement une période de 7 ans (2000-2006), avec une mise à jour en 2003. Ils sont cohérents avec les documents de programmation des fonds structurels et traduisent les orientations retenues dans les schémas de services collectifs de l'Etat et par le Schéma régional d'aménagement du territoire.

b. aperçu rapide des derniers contrats de Plan

- **Le Xe Plan (1989-1993)**

Si on se limite aux seuls crédits du Ministère du Tourisme, les 402 millions de francs ont été affectés à la formation (11 régions ont contractualisé), au FACIT (Fonds d'Aide au Conseil et à l'Innovation Touristique créé en 1986) pour 76 millions de francs, à la valorisation des sites (patrimoine culturel, grands sites naturels de renommée internationale), aux pôles touristiques, à la valorisation des stations touristiques littorales anciennes, aux nouveaux contrats de pays d'accueil.

Sur un coût total de travaux effectués de 2,283 milliards de francs, 47 % provenait de l'Europe, 24 % de l'Etat (Fonds d'Intervention Touristique - FIT : 9 % ; FAIT : 8 % ; FIDAR : 6 %), 25 % des régions. Les dépenses ont touché l'organisation du littoral (28 %), l'organisation du tourisme rural (19 %), la montagne (16 %), la valorisation des sites naturels (8 %), naturels (7 %), le tourisme urbain (6 %), l'aide au conseil (8 %).

- **Le XIe Plan (1994-1998)**

Une approche restreinte sur le seul secteur «tourisme » montre une augmentation sur ces cinq années de 54 % des crédits de l'Etat (qui passent à 843 millions de francs) et de 75 % des crédits des régions (1024 millions de francs) !

Les actions sont regroupées en huit thèmes : la formation professionnelle, l'aide au conseil (FACIT), l'aménagement et la valorisation des espaces, les hébergements en zone rurale, la qualité et la promotion des produits touristiques, l'observation du tourisme, la coopération transfrontalière, le patrimoine culturel. Les éléments nouveaux par rapport aux précédents contrats de plan sont limités, les

évolutions notables portant sur l'observation régionale et sur la coopération transfrontalière.

L'examen des C.P.E.R. montre que les interventions de l'Etat et des régions recouvrent une très grande diversité d'opérations et contribuent à mettre en place un grand nombre de procédures dont les effets économiques semblent certains, bien que mal mesurés : l'évaluation des contrats de Plan portent généralement sur la mise en œuvre des procédures, non sur la comparaison entre résultats attendus et résultats acquis. Cette procédure permet une mise en cohérence de politiques régionales diverses et dans un ensemble national unique articulé. En harmonisant les modes d'interventions et les programmes et services locaux, elle contribue à coordonner les actions des différents acteurs, et la qualité des services publics touristiques locaux.

Un exemple de politique de développement touristique contractualisée entre l'Etat et la Région : la Région Nord – Pas-de-Calais de 1994 à 1999

Ce Contrat de plan est couplé avec le Second Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs et affirme que « le tourisme constitue l'un des éléments clés de toute stratégie d'aménagement du territoire ». Ce Schéma affirme la nécessité d'une « démarche marketing forte » et intègre un Plan stratégique marketing régional qui détermine des clientèles visées et l'offre, fondée sur la détente culturelle et sportive.

La politique régionale renforce en continu le tissu touristique en favorisant l'émergence de pôles majeurs, voire moteurs, capables de susciter des flux touristiques d'ordre national ou international, tant en termes d'image que de produits.

1. Des hiérarchies spatiales sont clairement affichées afin d'éviter le saupoudrage : « il faut que s'affirment des espaces ayant atteint une masse critique perceptible sur les « vrais » marchés touristiques et qu'en conséquence ne seront aidés que les projets qui s'inscrivent dans cette logique ». Le Contrat de plan propose quatre catégories d'espaces à développer :

- les pôles d'excellence touristique, qui associent un « tourisme maritime » (et non balnéaire) à l'arrière pays rural : Dunkerque, Calais, Boulogne, Le Touquet – Berck ;

-

Tableau 11 : les pôles d'excellence touristique de la Région Nord-Pas-de-Calais

	Montant de l'aide	Cible de la politique d'accompagnement
Etat	10 MF	-> Stations littorales de renommée, capables d'assurer à elles seules un développement touristique cohérent en toutes saisons -> Petites stations à activité touristique très saisonnière ente lesquelles doit être recherchée une complémentarité en activités et services.
Région	11,22 MF	
Total	21,22 MF	

- les villes d'excellence touristique, pouvant se positionner sur trois thématiques : culture – affaires – transit (Lille – Arras), avec l'objectif d'adapter l'offre touristique urbaine et d'améliorer les retombées économiques de la fréquentation touristique;

Tableau 12 : les villes d'excellence touristique de la Région Nord-pas-de-Calais

	Montant de l'aide	Cible de la politique d'accompagnement
Etat	7 MF	-> Villes à potentialités touristiques réelles, disposant • d'un patrimoine architectural ou culturel reconnu, • de capacités d'accueil suffisantes pour accueillir congrès et séminaires, • situées sur des axes de passage stratégiques pour capter une clientèle de transit.
Région	6 MF	
Total	13 MF	

- les pays ruraux, capables d'attirer une clientèle extra-régionale, sous réserve d'une intercommunalité motivée et les pays d'excellence touristique ,

qui disposent d'un potentiel suffisant pour développer une offre touristique de niveau international (Audomarois et Avesnois à l'est de la Sambre) ;

Tableau 13 : les pays ruraux touristiques de la Région Nord-pas-de-Calais

	Montant de l'aide	Cible de la politique d'accompagnement
Etat	5,5 MF	-> programmes de développement touristique globaux sur les pôles ruraux qui peuvent prétendre se positionner sur le marché du séjour des clientèles du Nord-Ouest européen ; -> zones rurales qui offrent des potentialités naturelles et patrimoniales propices au tourisme de proximité ; Ces aides sont formalisées sous forme de « Contrats de pays » ou de « contrats de vallée » construits autour de filières d'économie touristique.
Région	6 MF	
Total	11,5 MF	

2. Une politique de production, de distribution, de commercialisation est mise ne place, accompagnée de la création d'une structure de commercialisation régionale, d'un réseau de distribution et l'élaboration des politiques de promotion et de communication.

Tableau 14 : la politique d'accompagnement touristique de la Région Nord-pas-de-Calais

	Montant de l'aide	Cible de la politique d'accompagnement
Etat	3,5 MF	-> clarifier le paysage professionnel de la production et de la distribution touristique du Nord – Pas-de-Calais; -> augmenter les forces de prestations touristiques et les volumes de ventes;
Région	4 MF	
Total	7,5 MF	

3. Une politique d'aide aux conseil et études pour la conception de projets par la mise en place d'un Fonds Régional d'Aide au Conseil et à l'Innovation Touristique (FRACIT)

	Montant de l'aide	Cible de la politique d'accompagnement
Etat	2,22 MF	-> aider les études apportant un conseil, une aide à la décision,

Région	1 MF	une aide à la conception de projets innovants
Total	3,22 MF	-> augmenter les forces de prestations touristiques et les volumes de ventes;

La politique est donc orientée vers des projets de territoires, sur certaines zones et non plus diffuse.

Autre exemple, à l'échelon de grandes régions, cette fois : les Conventions interrégionales de massif, mises en œuvre depuis 1999 par les Préfets coordonnateurs de massif ont permis d'affecter pour 2000-2006 :

- 1,204 milliards de francs (183 millions d'euros) pour le développement socio-économique des massifs ;
- 1,789 milliards de francs (272 millions d'euros) pour le développement des infrastructures ;
- 1 milliard de francs (152 millions d'euros) de crédits aux collectivités régionales et départementales.

Ces crédits sont destinés à accompagner les PME, valoriser les productions agricoles de qualité, développer l'offre touristique, promouvoir les Ntic, structurer et promouvoir les territoires.

- **Le XIIe Plan : 2000-2006 (le cas aquitain).**

Ce contrat étant actuellement en cours, on ne peut traiter ici que d'un cas partiellement analysé à mi-parcours.

Les représentants des Départements ont le sentiment d'avoir été associés à la réflexion préalable à l'élaboration du CPER, en particulier par leur participation aux ateliers thématiques. Ils estiment qu'ils ont pu faire intégrer au Contrat de Plan certaines de leurs préoccupations, par exemple en terme de modernisation : requalification de stations, remises aux normes des villages de vacances.

Mais pour beaucoup, et en particulier pour les opérateurs privés[132], il n'y a pas de véritable « stratégie touristique » dans le CPER. Les aspects « tourisme » du CPER sont assez limités, en grande partie reprises du précédent CPER (pour la région Aquitaine) :

- reprise des thèmes de la Mission d'Aménagement de la Côte Aquitaine ;
- avec des efforts portés sur l'organisation (contrats de stations, pôles touristiques) ;
- qualité des espaces et des accès ;
- prise ne compte des collectivités qui se sont regroupées ;
- réhabilitation des hébergements ;
- aspects sociaux.

De nombreux acteurs institutionnels et professionnels estiment que le CPER 2000-2006 fonctionne sous la forme de réponses à des demandes ponctuelles. Il manque à ce contrat une préparation commune plus poussée avec une approche plus globale, *a priori*, des différents types de projets (par exemple une position globale et claire sur le sujet des aménagements de ports). De même, on note que de nombreux projets d'attractions à thèmes existent sur la Région et ont été inscrits au CPER sans réflexion globale et sans prise en compte de l'aspect « concurrence » entre des projets géographiquement proches. La concurrence que risque d'engendrer le projet de Musée du bois de Mimizan (30.000 visiteurs attendus par an) sur les autres sites, notamment l'Ecomusée de Marquèze, aurait nécessité d'être étudiée et prise en compte avant toute inscription au titre du CPER.

La coordination Etat/région/Département, après le calage préalable, laisse à désirer : ce déficit participe au manque de diffusion de l'information, à l'absence de suivi unique, à la sous utilisation de crédits du CPER par certains Départements.

De manière identique, l'absence d'un document clair sur les « règles du jeu » du CPER (études préalables, programmes pluriannuels, approche territoriale, amélioration de l'organisation pour bénéficier d'aides à l'investissement) nuit

[132] Préfecture de Région, 2002, op. cit.

considérablement à la diffusion de l'information permettant d'avoir accès, pour tous les projets, au dépôt de candidature à l'affectation de crédits.

Enfin, la préparation des conventions d'application (« convention d'application pour le tourisme et le thermalisme ») a été uniquement assurée par l'Etat et la région, sans autre concertation. Ces conventions datent de mai 2001, soit un an et demi après le début du CPER. L'année 2000 a donc été perdue, alors que les projets de certaines collectivités dépendent lourdement de ces programmes.

La complexité des montages financiers de dossiers de plus en plus lourds (due au cofinancement) rend l'accès aux crédits du CPER particulièrement difficile pour les petits organismes ou collectivités.

De façon générale, les acteurs de terrain constatent :

- une absence totale d'explication sur les procédures (« jargon », vocabulaire technocratique sur lequel il n'y a pas d'information disponible) et plus particulièrement des difficultés pour connaître les éléments constitutifs de demande de subvention.
- la complexité des cofinancements : par exemple la démarche « projet de station » de Biscarosse aurait été simplifiée de façon très importante si la totalité de la démarche avait pu être prise en charge par le CPER
- les mandatements sont souvent en décalage de 6 mois à un an et occasionnent des frais financiers importants pour des petites structures (3.800 E pour 2001 pour l'OT de Biscarosse).
- une difficulté pour sortir d'une logique administrative et entrer dans une logique opérationnelle : la durée de l'aide initiale d'une démarche « qualité station » est de 3 ans, elle est inadaptée aux différents types d'opérations qui pour certaines ne nécessitent pas cette durée, d'autres au contraire demandent un accompagnement beaucoup plus long.
- les arrêtés mettent trop longtemps à être émis par les trois financeurs. L'Etat, qui plus est, demande les arrêtés de la Région et des Départements pour prendre les siens. Ces délais entraînent des situations de blocage, qui peuvent faire échouer les projets. Sur le projet de station de Biscarosse, l'OT a fini par démarrer son projet (avec un engagement de 122.000 E) sans avoir les engagements officiels de financement des autres

collectivités. Le temps consacré aux procédures administratives est beaucoup trop long et les opérateurs réclament une plus grande souplesse.

*

*   *

La conclusion de ce chapitre relatif aux objectifs et aux moyens des politiques publiques d'aménagement touristique permet de comprendre en quoi l'aménagement fonde la production touristique et sa mise en marché. Restreindre l'approche des modes de conduite du projet touristique local à sa seule dimension marketing ou, au contraire, à sa seule justification politique en limite la compréhension scientifique et, en termes opérationnels, la pertinence de l'action. La demande en loisirs contribue à créer l'offre correspondante et associe étroitement les approches culturelle et économique dans la définition du projet.

En effet, d'une part, l'analyse détaillée de l'équipement actuel des territoires touristiques infirme l'idée qui présente l'aménagement comme relevant d'une époque révolue. L'opposition parfois mise en avant entre production immobilière et mise en marché de produits de loisirs apparaît pour le moins arbitraire. Bien peu d'aménagements permettent de postuler que leur projet politique fondateur ne tient aucun compte de la contrainte économique et qu'il n'évolue pas avec elle. La production institutionnelle de l'aménagement touristique est directement liée à l'expression de la demande touristique et l'anticipe même souvent. Ce sont les formes de la consommation de loisirs, leurs acception anthropologique qui, en évoluant plus rapidement que la réalité urbaine, figée par sa matérialité, provoquent des décalages entre l'outil de production et le marché. Les stations ne connaissent pas de passage brutal d'une phase d'équipement et d'hébergement à une phase de gestion : l'optique commerciale des équipements est un des facteurs pris en compte dans les études de faisabilité qui justifient leur création ou leur plan de modernisation.

D'autre part, on va voir maintenant que si l'ensemble des concours particuliers de l'Etat au développement touristique reste de faible ampleur et marginal dans l'effort d'aménagement du territoire, ce secteur fait de plus en plus l'objet de l'attention de nouvelles politiques régionales et départementales qui peu à peu structurent leur espace touristique et se substituent à l'Etat pour mobiliser l'ensemble des partenaires locaux autour d'une logique de développement.

2. Acteurs et moyens de l'aménagement touristique

Les politiques d'aménagement et de développement touristiques sont dotées d'un nombre considérable d'acteurs, avec deux caractéristiques : leurs compétences et leurs moyens se recouvrent partiellement, la mixité des interventions publiques et privées y est omniprésente. Des formes de management et de gestion complexes en résultent.

La quasi totalité des cas relevés en Europe occidentale montre que l'organisation touristique locale n'est pas devenue une activité relevant pleinement du secteur privé. Tout au plus les politiques publiques d'aménagement et de développement touristique se sont adaptées, dans ce contexte, aux services rendus dans un environnement marchand, c'est-à-dire mouvant. Les interventions économiques des collectivités territoriales sont à la fois fondées sur des politiques d'équipement (aide à l'investissement) et sur des actions coûteuses de fonctionnement dont on a vu précédemment les formes.

Depuis le phénomène de " dérégulation " qui s'est développé dans le monde depuis les années 80, les restrictions à l'application du droit de la concurrence ont considérablement régressé. L'organisation touristique locale est susceptible de devenir l'objet d'une activité privée. Sur le plan des principes, rien ne l'interdit : les activités privées sont libres. Cette liberté fait l'objet d'une reconnaissance spécifique dans le domaine économique avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie traditionnellement fondé sur la loi Le Chapelier des 2 et 17 mars 1791 (article 7) que le Conseil constitutionnel a récemment combiné avec le droit de propriété privée pour en tirer le principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre. D'ailleurs, en tourisme comme dans d'autres domaines, le nombre de services dont la gestion peut être confiée à une structure juridique distincte de la collectivité locale n'a cessé de croître, notamment depuis la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions de 1982 : eau et assainissement,

ordures ménagères, électricité et gaz, transports publics, restauration municipale, service des pompes funèbres, chauffage urbain, stationnement payant, abattoirs, foires et marchés, activités d'intérêt général, aide au développement économique font l'objet d'une gestion d'autant plus déléguée au secteur privé que l'enjeu économique du secteur s'est accru. Ce qui place les politiques locales d'aménagement touristique en position d'assumer au plus haut point l'ambiguïté de l'intervention publique en la matière, intervention dont la légitimité a cependant été réaffirmée par la loi de 1992 répartissant les compétences en matière de tourisme.

La décentralisation française a clairement stipulé que ces interventions de développement touristique local pouvaient relever d'un service public facultatif (lois de 1992, 1999). Domaine d'activité non relatif à des problèmes de souveraineté, ce service peut donc être géré localement par des organismes publics ou privés. Sous réserve, cependant, que les collectivités territoriales aient déterminé, au préalable, les activités de ce service public local et en aient précisé le fonctionnement.

Le service public est un régime qui touche une activité dès lors qu'elle relève de l'intérêt général. Mais l'intérêt général n'est pas un concept juridique précis, il est aussi politique. La commune ou le groupement de commune peuvent étendre leurs activités dans le cadre de leur compétence touristique dans un domaine traditionnellement réservé au privé si elles peuvent démontrer qu'il en est absent, défaillant et que la politique publique mise en place est bien d'intérêt général. Le sport est traditionnellement considéré comme relevant du service public. Par contre, en ce qui concerne le tourisme, seules les circonstances locales peuvent légitimer l'intervention des communes. En effet, le secteur privé revendique de plus en plus le droit de gérer des activités et des services publics obligatoires ou facultatifs longtemps dévolus au secteur public. Cependant, le conseil municipal et, en cas de recours, le tribunal, sont seuls juges de l'opportunité de créer un service public touristique si l'intérêt général l'exige.

Cependant, si certaines prestations nouvelles sont apparues et ont prospéré, c'est qu'elles correspondaient à des besoins économiques et sociaux nouveaux. Présenté d'ordinaire comme obligation pour l'administration locale d'adapter des prestations aux besoins des usagers (qui sont ici des touristes ou des voyageurs, c'est-à-dire des usagers non résidents), on s'aperçoit que ceux-ci ne disposent d'aucun moyen juridique pour revendiquer cette adaptation. D'autant moins qu'ils ne sont généralement pas contribuables des collectivités visitées, maîtres d'ouvrage des politiques publiques touristiques.

Pour lever l'ambiguïté d'un tel positionnement, il est impératif aujourd'hui de préciser clairement à quelles catégories d'usagers ces politiques publiques de développement ou d'aménagement touristique s'adressent. Si l'on considère ces politiques comme étant financées par les collectivités territoriales, il est clair que les contribuables locaux n'en bénéficieront que par les retombées économiques indirectes, et non en tant qu'usagers. Doivent-ils les financer par le biais des budgets publics locaux ? Si oui, jusqu'à quel point ?

21. L'adaptation de l'offre à l'économie des loisirs

Comme pour tout ce qui touche à l'aide au développement économique, les textes ont donné aux collectivités locales la possibilité de participer activement à la vie touristique. Le choix du mode de gestion de ce secteur est donc complexe, puisqu'il ne peut pas exclure le partenariat avec le secteur privé afin de placer en bonne position la collectivité dans le champs de la concurrence des destinations.

1. Qui doit anticiper et contrôler la demande de loisirs ?

Au tournant du siècle, le tourisme est devenu l'activité économique la plus importante du monde et celle qui enregistre un taux de croissance parmi les plus spectaculaires. Des années 1950 à l'an 2000, le nombre de déplacements internationaux de touristes est passé de 25 à 698 millions, ce qui représente un taux annuel d'augmentation de plus de 5 %. Le tourisme international et le tourisme intérieur assurent actuellement près de 10 % du produit intérieur brut mondial. La réduction du temps de travail, l'amélioration des revenus et l'augmentation de l'espérance de vie favorisent la croissance continue des flux touristiques. La *demande*, formée par les consommateurs de biens et services touristiques, *l'offre*, formée par les producteurs, les *services* et les *organisations* chargées des activités de loisirs, *l'espace* géographique, qui constitue la ressource territoriale, le support physique où se rencontrent l'offre et la demande, les

opérateurs du marché, qui sont les entreprises et organismes qui facilitent la mise en relation de l'offre et de la demande forment un système dont le contrôle revient aux sociétés, d'abord à l'échelon national (jusque dans les années 1990), puis, de plus en plus depuis les années 90, au niveau local.

Mais le domaine d'intervention est extrêmement vaste et dépasse largement la seule compétence touristique des collectivités publiques. Dans un article récent, Georges Cazes et Françoise Potier[133] synthétisent remarquablement les assouplissements et adaptations du système vacancier traditionnel. L'ensemble des activités économiques, sociales et culturelles des sociétés locales est concerné par cette évolution.

Par exemple, parce qu'elle implique une recomposition des temps sociaux, la réduction du temps de travail conditionne les rapports économiques et sociaux de la société future. Toutes les solutions adoptées, de l'annualisation à la modulation des horaires, du fractionnement à la diminution journalière ont des répercussions sur la gestion individuelle et collective du temps.

Réduction légale du temps de travail ou pas, le thème de l'accroissement du temps des loisirs est sous-jacent aux évolutions économiques et sociales actuelles. La montée en puissance du travail à temps partiel comme la généralisation de la souplesse bousculent les articulations établies et abolissent des frontières étanches. Éclaté, le travail s'imbrique et mord sur le temps de la vie sociale.

Conjointement, la vie rythmée en trois phases bien distinctes (l'éducation, puis le travail et enfin la retraite) n'a plus de caractère intangible. Entre l'allongement de la scolarisation, les exigences de la formation tout au long de la vie et l'extension des préretraites, ce sont des repères qui disparaissent, ajoutant à la porosité des différents temps de l'existence. Et le mouvement n'est pas prêt de s'arrêter : l'entrée dans la société informationnelle, la place grandissante prise par les emplois de services et la remise en cause de l'entreprise comme lieu unique du travail, tout concourt à accélérer le processus du développement des temps de loisirs et de culture multi-sites.

---

[133] Georges Cazes, Françoise Potier, « Un système vacancier français ? », *La France des temps libres et des vacances*, sous la direction de Jean Viard, Paris : DATAR/Editions de L'Aube, col. bibliothèque des territoires, 2002, pp. 45-61

2. Comment insérer la cité et le pays d'accueil dans l'économie touristique ?

Considéré sous l'angle de l'action économique, le développement du tourisme fait l'objet d'un débat de nature politique : il s'agit de savoir s'il convient de maintenir les services touristiques de base en gestion directe ou de les concéder à des organismes privés. La dimension sociale, d'image, de notoriété des destinations mais également la volonté affirmée de maintenir l'action touristique dans la sphère des politiques locales militent encore pour la formule mixte. Légitimée par la crainte des élus d'être en situation de gestion de fait, la procédure de délégation s'impose désormais aux gestionnaires d'équipements et services touristiques publics locaux. Cependant, si elle est précise en termes juridiques et de procédure, elle fait référence à un service public dont les juristes s'accordent à dire non seulement qu'il n'est pas codé mais encore, depuis le mouvement récent de “ dérégulation ” des services publics, dont on doute parfois qu'il s'applique réellement au domaine du développement touristique.

Le débat est celui de la place que les pouvoirs publics souhaitent occuper sur le terrain des activités et services de loisirs marchands. La prétention dirigiste, source la plus explicite de la gestion publique directe, conduit la collectivité locale à jouer un rôle d'entrepreneur. A l'opposé, l'ambition libérale, qui valorise le marché, tend à ne lui confier qu'une position d'arbitre. Entre ces deux positions extrêmes, rarissimes dans les faits sur le terrain (la gestion purement publique du tourisme concerne moins de 2 % des communes et la gestion purement privée moins de 1 %), la mixité s'est avant tout incarnée dans la constitution d'un secteur public industriel et commercial parfois flou, dans l'association des opérateurs privés à la gestion, dans la société d'économie mixte.

S'il représente un poids considérable au sein de l'économie française, la vulnérabilité de ce secteur est liée à une rentabilité chaotique. C'est un domaine économique de plus en plus complexe, qui se définit par la demande[134] en services de transports, d'hébergement, de restauration, de commerce, de services récréatifs, culturels et sportifs, etc, donc qui doit s'adapter en permanence à une

---

[134] INSEE, *Emplois et Tourisme*, Pôle de Compétence Tourisme, Paris : Séminaire ONT du 14 avril 1999, n. pag

demande fluctuante[135]. L'importance des masses financières en jeu dans le développement de l'offre touristique repose sur un flux d'investissements de la part d'opérateurs privés et publics : l'intensité capitalistique atteint 1,6, ce qui signifie que pour produire 100 € de valeur ajoutée par an, il faut disposer d'un stock net de capital fixe de 160 **€**. La diversité des maîtres d'ouvrages dans l'économie touristique (les ménages avec 3,6 milliards € surtout dans les résidences secondaires, les entreprises avec 4,1 milliards d€ et les collectivités publiques avec 0,6 milliards €), le caractère cyclique marqué de l'investissement, sa concentration régionale donnent aux aides publiques un rôle compensateur.

C'est aussi un secteur économique caractérisé par un niveau de charges fixes extrêmement élevé et qui est donc fragilisé par une demande volatile. Cette demande très changeante, aux multiples formes, rend difficile l'action à long terme d'aménagement du territoire.

Le poids économique important du secteur implique, au niveau local, une cohérence entre les différents projets pour atteindre la pleine efficacité. En termes de besoins financiers, c'est en fonds propres et en systèmes de garanties pour les entreprises du secteur que la demande est la plus pressante. Les aides publiques, quant à elles, doivent mieux tenir compte de la viabilité des projets et de leurs effets externes pour combiner développement économique et aménagement du territoire.

---

135 CDC Consultants, Secrétariat d'Etat au Tourisme : O.N.T. et Direction du Tourisme. Le financement de l'économie touristique, Les investissements touristiques, séminaires du 3 mai 1999, La Grande Arche de La Défense, 1999, 15 pages.

22. Les acteurs locaux : communautés de communes et stations classées

Qu'est-ce qu'une station touristique(*) ? La question peut sembler étrange ou déplacée : le concept de station correspond à une réalité économique et sociale locale. Le mot choque cependant lorsqu'on l'applique sans discernement à la fois aux bourgs ruraux ou aux métropoles. Pourtant, il ne fait pas que définir un concept mais désigne également une catégorie juridique de commune régie par une législation qui offre à la collectivité concernée le bénéfice d'un traitement fiscal particulier et une organisation politique et technique particulière d'un secteur économique et social complexe.

Ce statut juridique ancien et complexe est lié au fait que le tourisme est source de revenu direct pour les budgets locaux (taxe de séjour, droits de mutation, concours particuliers) ou même de revenu indirect (par valorisation des bases d'imposition des contributions directes qu'il provoque (taxe professionnelle, taxe d'habitation des résidences secondaires,…) et qu'il est également un domaine d'intervention des collectivités locales qui mobilise des moyens financiers considérable dans certaines villes et alimente des dépenses très spécifiques.

En effet, toutes les collectivités locales sont impliquées dans le développement touristique. Cela tient à leur vocation à valoriser le patrimoine local, à exploiter les dotations naturelles sources de développement économique. Dans cette perspective, l'intervention réglementaire est essentielle. D'autre part, on a vu que les collectivités sont fortement sollicitées par les opérateurs et promoteurs à accompagner, investir, aider les programmes et les opérations du secteur privé.

En conséquence, quelque soit l'angle d'attaque retenu, les communes touristiques se différencient par la structure de leurs ressources fiscales courantes et, bien entendu, la nature de leurs dépenses.

- La fiscalité directe de ces communes apparaît modérée car elles disposent d'un potentiel fiscal par habitant supérieur à la moyenne,

- Leurs produits d'exploitation occupent une place plus importante dans leurs revenus fiscaux,
- Elles bénéficient plus que toutes les autres des concours particuliers versés par l'Etat au titre de la Dotation Globale de Fonctionnement.

Elles se différencient également par un comportement nettement plus dépensier :

- Le niveau des dépenses par habitant est supérieur à la moyenne,
- L'effort d'équipement y est plus soutenu,
- Le niveau d'endettement est plus élevé.

En effet, à côté des infrastructures spécifiques fortement typées qu'il convient de financer (ports de plaisance, parcs d'attraction, hôtellerie de plein air, équipements récréatifs,…), les infrastructures d'accompagnement sont également plus lourdes, du fait de la population saisonnière à accueillir, que pour une commune de la même strate démographique : stations d'épurations surdimensionnées, réfections constantes des voiries et des modes de circulation, entretien plus fréquent du patrimoine, embellissement et propreté, etc.

Parallèlement aux finances directes des collectivités locales, les budgets des organismes locaux de tourisme (Offices de tourisme) ont augmenté de 65 % lors de la dernière décennie. Le budget moyen d'un Syndicat d'Initiatives est de 15.000 €/an, celui d'un O.T. * 45.000 €, 100.000 € pour un O.T. **, 450.000 € pour un O.T. ***, 1,2 M€ pour un O.T. ****. La masse globale des budgets des Offices atteint, en 1999, 380 millions d'€ (FNOTSI, 1999). En conséquence, une nomenclature juridique et fiscale particulière a été mise en place par l'Etat qui souhaitait en décentraliser la gestion à partir de 2004.

En France, sur un plan plus strictement juridique, le terme de station touristique recouvre toute une série d'appellations diverses mentionnées dans une nomenclature particulière précisée par la loi.

Le Code des collectivités territoriales distingue trois *catégories de communes* pouvant faire l'objet d'un traitement fiscal différent dans le cadre du calcul de la Dotation Générale de Fonctionnement (pour celles qui ont été classées avant la réforme de la DGF de 1993) :

- la station classée,
- la commune touristique,
- la commune à forte fréquentation journalière.

Ces distinctions juridiques permettent à l'Etat d'affecter des dotations « supplémentaire » et « particulière » versées aux communes touristiques et thermales. Ces dotations touristiques sont des concours particuliers[136] de l'Etat affectés dans le cadre de la Dotation Globale de Fonctionnement destinées à tenir compte des charges exceptionnelles résultant de l'accueil saisonnier de populations non résidentes à titre principal (article L 234-13 du Code des communes). Les catégories de concours particuliers touristiques varient en fonction des types de classement.

1. La législation relative aux stations classées

Cette législation, qui date du début du siècle dernier (1919 en France), déterminait à l'origine trois catégories de stations :

- les stations hydrominérales, qui possèdent une ou plusieurs sources d'eaux minérales ou d'un établissement les exploitant ;
- les stations climatiques, label pouvant être octroyé aux "communes qui offrent aux malades leurs avantages climatiques",
- les stations balnéaires.

---

[136] au même titre que la dotation "villes centres", la dotation de solidarité urbaine créée en 1991, la dotation aux groupements de communes et la garantie de progression minimale de la dotation générale de fonctionnement de chaque commune. Ces concours particuliers représentaient, en 1993 et avant réforme, 3 % de la dotation globale de fonctionnement totale.

Ces appellations ont été complétées, au fil du temps, par des dénominations diverses : au total, la loi prévoit actuellement six appellations différentes destinées aux communes ou groupes de communes qui réunissent soit un ensemble de curiosités naturelles, pittoresques, historiques ou artistiques, soit des avantages résultant de leur situation géographique ou hydrominérale, de leur climat ou de leur altitude telles que ressources thermales, balnéaires, maritimes, sportives ou uvales. On dénombre ainsi en plus les dénominations de stations uvales pour "les communes sur le territoire desquelles est cultivé un raisin de table reconnu apte à une cure thérapeutique", stations de tourisme aux "communes, fractions de communes ou groupements de communes qui offrent un ensemble de curiosité naturelle ou artistique", stations de sports d'hiver et d'alpinisme.

Les stations vertes de vacances ne figurent pas parmi ces appellations prévues par l'Etat : le titre est donné par une Association des stations vertes, créée en 1964, sur la base de critères qui lui sont propres et non contrôlés par les pouvoirs publics. Ces communes de moins de 10.000 habitants, au caractère pittoresque, doivent disposer d'équipements collectifs de loisir (piscine, courts de tennis), d'hébergements en nombre suffisant (hôtels, terrains de camping). En adhérant à la charte, elles ne peuvent que faire reconnaître leurs avantages par un label mais ne bénéficient d'aucun avantage financier ni aide spécifique de l'Etat.

Le classement d'une commune en station est délivré par le Conseil d'Etat sur demande du conseil municipal ou d'office, et après avis du ministère du Tourisme, de l'Economie et des Finances, de l'Intérieur, de la Culture et de la Santé. Il a pour objet de faciliter la fréquentation de la station (reconnaissance de sa qualité par un label), de favoriser son développement par des travaux d'équipement et d'entretien (dotations financières spéciales permettant la conservation des monuments, des sites, l'assainissement, l'embellissement, l'amélioration des conditions d'accès, d'habilitation, de séjour, de traitement ou de circulation), et, en ce qui concerne les stations hydrominérales, climatiques et uvales, de faciliter le traitement des personnes privées de ressources suffisantes (prise en charge par les organismes de sécurité sociale).

La procédure de classement est différente selon les cas. Elle est fixée par les articles R. 143 et suivants du Code des communes et nécessitent un enquête menée par un commissaire enquêteur, dont l'avis est transmis au conseil municipal, un avis du conseil général, du conseil départemental d'hygiène, de la commission départementale des sites, perspectives et paysages. Très stricte (elle met en œuvre des critères, des quotas, des normes draconiens d'évaluation), elle fait également l'objet, pour les stations de sports d'hiver, d'un avis du Conseil National du Tourisme. Pour obtenir le classement dans une catégorie de station qui relève

de la compétence du Ministère du Tourisme, la commune doit bénéficier d'une situation sanitaire irréprochable, d'un plan d'occupation des sols approuvé, d'au moins 75 chambres en hôtellerie classée, d'un office de tourisme homologué par l'autorité administrative.

Les effets du classement sont contraignants : ils impliquent une mise en valeur obligatoire des éléments attractifs et un P.L.U.. approuvé (art. R 123 du code de l'urbanisme). Mais le classement a longtemps été longtemps la seule possibilité pour une commune d'implanter un Casino ou de gérer le tourisme local sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Ce qui n’est plus le cas depuis la loi d’août 2004. Le classement rend de toutes façons le régime financier de la commune particulier : elle perçoit une taxe additionnelle à certains droits d'enregistrement (art. 1584 Code Impôts, taxe obligatoire pour les stations de moins de 5 000 habitants au taux de 1,20 %), une taxe sur les entreprises spécialement intéressées à la prospérité des stations (L. 233. 46 Code communes, applicable aux seules remontées mécaniques dans les stations de sports d'hiver) et la taxe de séjour (L 233.29 du Code des communes).

Ce système d'appellations a toujours été jugé très insuffisant (Monferrand, Conseil National du Tourisme, 1992), notamment en raison de la lourdeur de la procédure qui est restée longtemps très centralisée, plusieurs années étant nécessaires pour faire aboutir une demande en Conseil d'Etat. On verra si la décentralisation de la procédure améliore les choses. En effet, on dénombrait en 1991 (Gazette Officielle du Tourisme, 1/4/91) 427 stations classées en France dont 158 de tourisme, 98 climatiques, 49 hydrominérales, 24 seulement de sports d'hiver et d'alpinisme (alors que l'on peut skier dans plus de 361 stations), et 31 balnéaires. De plus, les conditions qui déterminent les critères de classement ne permettent pas de donner une information claire aux touristes sur les caractéristiques de la station classée. Un rapport, établi par le Conseil National du Tourisme et présenté en assemblée plénière le 15 décembre 1992, a constaté que les avantages administratifs résultant du classement n'équivalent parfois pas d'autres avantages offerts à d'autres communes, notamment celles bénéficiant de la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales dont l'attribution est totalement indépendante du classement (130 stations classées ne reçoivent pas cette dotation). Enfin, depuis la loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, tous les offices de tourisme (qu'ils soient ou non associatifs) peuvent commercialiser les produits touristiques locaux (sous réserve du régime de l'autorisation). Les conditions et avantages du classement vieillissent donc et une réforme de la loi était envisagée

depuis quelques années déjà, bien avant la seconde vague de décentralisation de 2003 en tous cas.

2. Les communes touristiques ou thermales

Par ailleurs, des concours particuliers pouvaient être apportés aux communes ou à certains de leurs groupements. A cet effet, une liste des communes touristiques ou thermales est arrêtée, chaque année, après avis du comité des finances locales, en tenant compte de leur capacité d'accueil existante (articles L. 234-13.I du Code des communes). Le montant des crédits affectés à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales (articles R. 234-19 du Code des communes) est fixé dans le cadre des lois de finances annuelles de l'Etat. La part des ressources affectées aux concours particuliers a été fortement remise en question par la réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement (D.G.F.) mise en œuvre en 1994.

La dotation dite supplémentaire (150.000 € pour 2 264 communes, soit en moyenne 38.000 € par commune) est attribuée annuellement aux communes qui justifient d'une capacité d'hébergement professionnel pondérée d'au moins 700 lits et d'un rapport entre population permanente et capacité d'hébergement dont les critères de répartition sont pondérés par décret du Conseil d'Etat : 50 % en fonction de la capacité d'accueil, 30 % en fonction du différentiel entre la charge nette d'équipement de la commune et de celle des communes de la même strate démographique, 15 % en fonction du produit de la taxe de séjour, 5 % en fonction du différentiel du potentiel fiscal.

La liste des communes est fixée annuellement par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé du tourisme. Ce sont, en général, les communes qui appartiennent au secteur thermal, de la montagne, du littoral, recensées par la Direction Générale aux Collectivités Locales : 1182 communes dont 67 sont thermales, 475 de montagne, 360 du littoral, 280 "touristiques" (Rocamadour, etc.) et certains groupements communaux: 58 groupements regroupant 292 communes de montagne, 144 communes rurales, 3 communes du littoral.

3. Les communes à forte fréquentation touristiques journalière

De manière identique, le bénéfice du titre de commune à forte fréquentation touristique journalière peut être attribué aux communes de moins de 7500 habitants qui connaissent une forte fréquentation touristique journalière non hébergée et qui ne perçoivent pas la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales (articles L. 234-13.II du Code des communes et décret n° 87-228 du 27 mars 1987 modifié). Ce titre s'accompagne d'une "dotation particulière", toujours dans le cadre de l'évolution de la législation en matière d'octroi de la *D.G.F.,* à condition d'offrir un nombre suffisant d'emplacements de stationnement public aménagés et entretenus pour l'accueil de la population touristique et de la présence sur le territoire communal de monuments historiques ouverts au public et classés conformément à la loi du 13 décembre 1913 sur les monuments historiques. En raison de ces conditions d'attribution, les communes à forte fréquentation touristique journalière peuvent être considérées comme des "villages pittoresques".

La dotation particulière aux communes touristiques (8 millions de € pour 1673 communes en 1993, soit 4.500 € par commune en moyenne est proportionnelle au nombre de places de parkings touristiques aménagés dans la commune, à raison de 4 touristes par place de parking.

4. Un système fiscal désuet

L'intégration de la dotation touristique dans la nouvelle dotation forfaitaire en 1994 fait disparaître la spécificité des stations en les fondant dans un ensemble indifférencié. La loi précise cependant, en son article 6, que la dotation touristique est identifiée au sein de la dotation forfaitaire. Si cette fusion des concours touristiques dans la dotation forfaitaire préserve les droits acquis par les communes actuellement bénéficiaires de ces dotations, aucune nouvelle commune ne peut plus y prétendre et les variations des capacités d'accueil des communes n'auront plus aucune incidence sur les ressources qui leur seront distribuées au titre de la D.G.F. De plus, pour les communes actuellement bénéficiaires, les dotations perçues en 1993 et gelées en 1994 ne progressent à nouveau qu'à partir de 1995 au rythme de la progression de la dotation forfaitaire, c'est-à-dire deux fois moins vite que celui de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.Comme l'a indiqué Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur à l'Assemblée Nationale en 1993, " *le vrai problème que soulève l'intégration des concours particuliers - exception faite de la dotation de solidarité urbaine - au sein de la dotation forfaitaires est celui des communes qui n'étaient pas encore éligibles à l'un ou l'autre de ces concours, mais qui étaient en voie de le devenir, par exemple parce qu'elles avaient choisi d'axer leur développement sur le tourisme en accroissant leurs capacités d'hébergement, se rapprochant ainsi des conditions requises pour le bénéfice de la dotation supplémentaire aux communes touristiques* "[137].

Cette mesure a pu comporter un risque de désengagement des communes touristiques, assez mal venu à l'heure où le tourisme semble être une des seules activités permettant la "reconquête" d'une partie du territoire en termes d'aménagement. La question ne se pose cependant pas pour les communes rurales qui bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement en hausse car ajoutée d'une dotation de solidarité rurale. Réduire par la fiscalité le développement touristique des collectivités locales aux seules zones rurales (politique d'aménagement du territoire engagée en 1994) témoigne du peu

[137] Gazette Officielle du Tourisme, n° 1206, p. 10

d'attention accordé parfois par l'Etat au tourisme en termes d'aménagement du territoire[138].

Tableau 15 : l'extrême variété des dotations particulière et supplémentaire avant les textes de répartition des compétences en matière de tourisme (1992, 2004)

l'exemple de la Gironde en 1989 (avant réforme de la D.G.F.)

Communes	Secteur	Dotation particulière	Dotation supplémentaire
Arcachon	Littoral		1 958 753 F
Hourtin	Littoral		862 356 F
Lacanau	Littoral		3 825 822 F
Lège-Cap Ferret	Littoral		3 344 633 F
Le Porge	Littoral	33 369 F	308 411 F
Soulac sur Mer	Littoral		3 203 400 F
Blaye	Rural	108 705 F	
Cadillac	Bastide	72 067 F	
Monségur	Bastide	/	
Saint Macaire	Rural	69 046 F	
Sainte-Foy-la-Grande	Bastide	/	
Hostens	Rural		124 327 F
Total département		689 008	25 368 945 F

138 Sénat, Q.E. 10.02

Source : C.R.T.A., 1994

Ce tableau montre à l'évidence l'iniquité dans les dotations entre stations (Arcachon/ Lège, par exemple) et entre les espaces touristiques (les petites stations rurales, bastides, non informées jusqu'à une date récente de ces concours financiers de l'Etat, ne reçoivent aucune participation malgré une fréquentation journalière qui peut être forte à très forte). Les stations qui n'émargent pas encore sur ces budgets sont écartées par la loi de réforme de la D.G.F. du bénéfice de solidarité de l'Etat vis-à-vis de ces commune fragiles.

a. La taxe de séjour

Régie par l'article L 233.29 et suivants du Code des communes, la taxe de séjour a pour objet de permettre aux stations classées[1], aux communes percevant la dotation supplémentaire, aux communes touchées par la loi "littoral"[1] et aux communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme de disposer des moyens nécessaires à leur développement par prélèvement sur les utilisateurs (touristes). Elle est affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique.

La taxe de séjour est fixée, pour chaque nature et chaque type d'hébergement (hôtels, résidences de tourisme, meublés, villages de vacances, terrains de camping et de caravanage, ports de plaisance...) par personne et par nuitée de séjour. Le tarif est arrêté par délibération du conseil municipal conformément à un barème établi par décret du Conseil d'Etat sur la base du classement officiel des hébergements et installations accueillant les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la localité, qui ne paient pas de taxe d'habitation. D'autres cas d'exception sont prévus. Le tarif ne peut être inférieur à 0,15 € ni supérieur à 1 € par personne et par nuitée (réévaluation des tarifs mentionnés à l'article R 233-44). Elle n'est que temporaire (maxi 28 j/personne/an). Elle est perçue par les lo-

geurs, hôteliers et propriétaires loueurs qui la versent sous leur responsabilité au receveur municipal.

La taxe a longtemps été calculée en fonction du nombre de touristes accueillis par les établissements d'hébergement de la commune. La loi du 5 janvier 1988 et le décret du 6 mai 1988 ont institué la possibilité pour l'hôtelier d'effectuer un versement forfaitaire établi en fonction des capacités d'accueil de son établissement : la taxe forfaitaire (article 233-44) est fixée par le conseil municipal, assise sur la capacité d'hébergement et le nombre de nuitées comprises à la fois dans la période d'ouverture de l'établissement et la période de perception.

b. La taxe « sur les remontées mécaniques »

La taxe départementale et la taxe communale est instituée par la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dites taxes sur les remontées mécaniques). Cette taxe s'ajoute à la taxe de séjour dans les stations de sports d'hiver. Elle vise les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique (décret n° 87-45 du 29 janvier 1987).

c. le prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos

Le taux maximum de ce prélèvement sur le produit brut des jeux diminué de 35 % (articles L 233-48 à L 233-77 du Code des communes), opéré par les communes, dépend des tranches de produits. Son utilisation par les collectivités locales est possible jusqu'à 50 % du montant perçu pour des travaux d'investissement touristique destinés à l'amélioration de l'équipement touristique de la station. Ces travaux peuvent également être affectés à l'équipement du casino, ses annexes, ses abords après l'accord entre le concessionnaire des jeux et le conseil municipal.

L'ensemble de ces concours particuliers de l'Etat au développement touristique reste de faible ampleur et marginal dans l'effort d'aménagement du territoire. De plus, le projet de station ou de ville touristique semble écarté, depuis 1994, de la mise en œuvre d'une politique équitable d'intervention sur l'espace économique français : il n'y est guère fait mention dans les lois-cadres d'aménagement du territoire de (1994 , 1999) et les travaux préparatoires l'ont écarté**.** Le contraste

entre le poids économique et social de ce secteur de services, son importance dans la création d'emplois et la politique de l'absence qui semble régir son développement sur l'ensemble de l'espace français est frappant. Il faut moins y voir la conséquence d'un contrecoup de la crise immobilière récente que celle de l'absence groupes de pression structurés en termes de filière. Le tourisme reste un ensemble d'activités de services hétéroclites aux stratégies diversifiées qui a du mal à parler d'une seule voix.

23. Le rôle grandissant des régions et départements

Si l'action locale dans l'aménagement touristique a plus de 100 ans (ses premières interventions datent de la fin du XIXe siècle, la Région française, italienne ou belge, le Land allemand, la Communauté Autonome espagnole...) peuvent revendiquer plus de vingt années d'expérimentations réussies. Plus près du terrain, les départements ne sont pas en reste et voient également leurs compétences s'accroître.

1. les C.R.T.

Les CRT ont été instaurés par le gouvernement de Vichy en 1942 (actes dits « lois » du 12/01/1942 et du 05/06/1943). Leur statut est resté imprécis jusqu'en 1987. Sans personnalité juridique, mais fonctionnant comme des associations loi 1901, ils remplissaient à la fois le rôle de services extérieurs de l'Etat, faisant double emploi avec les délégations regionales au tourisme, d'administration spécialisée des collectivités locales, animée par des élus, et d'association professionnelle en raison de la présence de représentants des professionnels ! Cette grande opacité des missions n'a pas aidé la structuration régionale et locale du développement touristique.

Avec la décentralisation, puis avec la loi du 3 janvier 1987, ils sont devenus des organes techniques d'aide à la collectivité régionale décentralisée. La mise en

concordance entre leurs fonctions effectives et leur place dans l'organisation territoriale du tourisme s'est accompagnée de leur séparation avec les Délégations Régionales au Tourisme et de l'adoption de structures juridiques leur permettant d'être en conformité avec la loi.

Aujourd'hui, le C.R.T. est une structure associative dotée d'un conseil d'administration se composant au minimum de représentants du Conseil régional et de chaque Conseil général, de représentants des professionnels, des organismes consulaires, des associations de tourisme et des communes touristiques. Les CRT sont principalement financés par les Conseils régionaux.

Ils élaborent lorsque le Conseil régional le leur demande un Schéma régional de développement touristique et des loisirs. La Région est libre de confier tout ou partie de la mise en œuvre de sa politique touristique au CRT notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation et de la formation professionnelle.

Les CRT ont cependant des compétences obligatoires imposées par la loi, dans un souci d'efficacité, en particulier sur la promotion touristique dans son ensemble :

- ils assurent les actions de promotion touristique de la Région, en France et à l'étranger,
- ils effectuent le suivi des actions qui leur sont confiées,
- ils ont la possibilité de s'associer pour entreprendre des actions d'intérêt régional, national ou international.

La loi de 1987 fait référence aux travaux d'études, mais pas aux structures en charge de ces travaux. En revanche, le texte du 23 décembre 1992 (sur la répartition des compétences dans le domaine du tourisme), dès son deuxième article, cite le partenaire de l'Etat en matière d'observation : "*[l'Etat] assure le recueil, le traitement et la diffusion des données et prévisions relatives à l'activité touristique en liaison et en coopération avec les observatoires régionaux du tourisme*[139]". Ces derniers étant intégrés (sauf en Provence-Alpes-Côted'Azur et en Ile-de-France) au CRT, le partenaire décentralisé de l'Etat en matière d'observation est donc bien le C.R.T., s'il le souhaite.

La contrainte majeure au développement de cet outil essentiel à l'action tient bien entendu dans le budget qui est consenti par les régions au soutien de leur développement touristique. Force est de reconnaître que les arbitrages budgétaires sont très rarement effectués en faveur de cette branche de l'économie des services : on oscille entre 0,5 et 5 % du budget global d'investissement.

2. Les C.D.T.

Les Conseils Généraux ont créé, bien avant qu'un texte de loi ne les reconnaisse officiellement, des organismes chargés de mener tout ou partie de la politique touristique du département. Au cours des 20 dernières années, ces organismes associatifs ont harmonisé leurs appellations en devenant tous des "Comités départementaux du tourisme", se sont regroupés au sein d'une fédération nationale des comités départementaux du tourisme (FNCDT) et ont également homogénéisé leurs statuts en adoptant la structure juridique de l'association de type loi 1901. La reconnaissance de leurs compétences par un texte de loi ne s'est faite qu'en 1992 (articles 5 à 9 de la loi 92-1341 du 23/12/1992). « *Le Comité Départemental du Tourisme, créé à l'initiative du conseil général, prépare et met en œuvre la politique touristique du département* ».

Sa composition comprend obligatoirement, outre les délégués du conseil général, des représentants des organismes consulaires, des offices du tourisme, des associations de tourisme et de loisirs, des communes touristiques et du CRT.

Appliquée depuis le 1er décembre 1994, la loi du 13 juillet 1992 complétée par le décret du 15 juin 1994 et les arrêtés du 22 novembre 1994, établit un nouveau cadre de compétences et d'activités aux différents organismes intervenant dans l'organisation et la vente de voyages et séjours. A ce titre les C.D.T. sont désormais chargés de contribuer à assurer, au niveau du département,

---

[139] loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme

l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques, en collaboration avec les professionnels et les organismes concernés par le tourisme à l'échelon départemental et intercommunal ainsi qu'avec toute structure prévue à cet effet.

Conformément aux impératifs dictés par cette loi, le C.D.T., organisme institutionnel rattaché au conseil général, est tenu de maîtriser l'agencement de la politique touristique départementale, ceci dans une perspective de mission de service public.

La loi ne fait pas référence à une mission départementale d'observation de l'activité touristique. Pourtant, la moitié environ des CDT[140] de France se sont lancés dans cette aventure dont ils ne détiennent pas toujours les clés, notamment en matière de méthodes et de compétences scientifiques de leur personnel.

En revanche à la différence du CRT, les CDT jouent un rôle prépondérant de structuration territoriale forte du secteur ; il sont en "prise directe" avec les professionnels et l'échelon communal.

Dans de nombreux départements, des Services Loisirs Accueil (SLA) ont vu le jour, créés par les CDT en relation avec les Chambres d'agriculture, les Offices de tourisme et d'autres partenaires départementaux. Leur mission est la réservation centralisée des hébergements. Sur le fond, cet aspect sera traité au chapitre suivant dans le cadre des missions optionnelles des Offices de tourisme qui disposent, sous certaines conditions, de la même prérogative qui ne va pas de soi dans le cadre du service public. Sur la forme, on peut retenir que ces structures ont pour objectif l'augmentation de l'utilisation des capacités d'accueil du département, dans le cas où les circuits traditionnels de commercialisation sont déficients. Les SLA commercialisent, le plus souvent, des gîtes et des meublés en milieu rural, car il est rare que le secteur privé soit absent du littoral. Cette opération se fait sans réelle stratégie territoriale ni volonté de hiérarchiser des priorités dans les destinations. D’autant plus que la qualité des produits commercialisés n’est généralement pas des meilleures (les hébergements de qualité sont d’ores et déjà commercialisés par leur réseau professionnel, comme Gîtes de France).

Associés à certains C.D.T., des "relais des gîtes" (rattachés aux chambres d'agriculture) constituent la centrale de réservation départementale des gîtes ruraux d'un département. A la différence d'un SLA, ces relais commercialisent exclusivement des produits de tourisme rural (sous tutelle du ministère de l'agriculture et non du ministère chargé du tourisme).

3. Les schémas régionaux et départementaux de développement et d’aménagement touristique

Dans le cadre de ses compétences en matière de planification et après consultation des collectivités territoriales et organismes concernés, la région et les départements peuvent, d’après la loi, définir les objectifs à moyen terme du développement touristique régional. Toutes ne le font pas explicitement mais leur règlement d’intervention couvre généralement l’ensemble du territoire en instituant généralement des règles financières différentes selon les territoires concernés : tourisme de pays, littoral, fluvial, montagne, thermalisme, ou des thèmes : Chemins de Saint -Jacques, Plan Golf, etc.

Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, institué par la loi de 1987 sur les Comités régionaux de Tourisme, est pourtant le moyen de différenciation spatiale légitime pour fixer les modalités et les conditions de mise en œuvre des objectifs ainsi définis par le plan régional, notamment en termes financiers.

Cette loi relative à l'organisation régionale du tourisme laisse une grande latitude au Conseil régional pour l'attribution des missions liées à la politique régionale du tourisme. Malgré les possibilités ouvertes par cette loi, les régions ont dans leur ensemble renoncé à déléguer aux Comités Régionaux du Tourisme les missions de gestion de leurs interventions en investissement. Elles ont cantonné ces organismes à la sphère des investissements immatériels (promotion, information, accueil, études). On retrouve cette politique de l’absence aux niveaux départemental et local.

Si la loi du 3 janvier 1987 portant création des Comités Régionaux du Tourisme stipule que le Conseil Régional confie la réalisation du Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs au Comité Régional du Tourisme, celle de 1992 prévoit que le Conseil Général puisse établir, « s’il le souhaite », un Schéma départemental d’aménagement touristique qui prenne en compte les orientations définies par le Schéma régional de développement du tourisme et des

[140] tous les départements de la région Aquitaine, par exemple.

loisirs[141]. De cette articulation délicate entre échelon territoriaux différents - donc de politiques différentes – vient l'absence de schémas régionaux forts et permanents.

Comme pour le Schéma régional, le Schéma départemental devrait permettre :

- de décrire un projet à long terme de développement touristique. Ce projet doit s'insérer dans un environnement économique dont il faut tenir compte ;
- de mobiliser les fonds d'investissement relevant de nombreux chapitres budgétaires différents sur un faible nombre d'actions prioritaires ;
- de définir une planification spatiale et une programmation chronologique pluriannuelle;
- de communiquer efficacement auprès des partenaires (Région, communes) sur ces priorités et de fédérer les actions de ces collectivités.

Par ailleurs, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires votée le 25 juin 1999 (dite loi Voynet) renouvelle en profondeur la conception des politiques publiques en mettant l'accent sur un mode de croissance de la société qui garantisse à la fois le progrès économique, social et la sauvegarde de l'environnement. Pour le Conseil général, il s'est agi, pendant quelques années, de favoriser l'égalité des chances entre les territoires qui vont se constituer au sein de chaque Département en finançant l'ingénierie sur la base d'une méthodologie nouvelle où la logique de projet l'emporte sur la logique de guichet : c'est un fait nouveau de taille pour cette collectivité. De 1999 à 2003, on aurait pu penser que l'organisation, la structuration et la commercialisation touristique se ferait désormais au sein de « pays » (voir chapitre suivant). En Gironde, par exemple, ces « pays » auraient pu passer avec le Département un Contrat de Développement Durable censé assurer à la fois la spécificité de chaque destination et la « continuité d'une politique d'aménagement concerté de l'espace départemental »[142]. La nouvelle vague de décentralisation du tourisme prévue pour

---

[141] Les Schémas régionaux de développement du tourisme et des loisirs permettent aux Régions qui s'en sont dotées de bénéficier, à tout instant, d'un « guide » de l'action touristique régionale, de donner une cohérence aux actions entreprises par ses outils techniques et administratifs directs (C.R.T., services régionaux du tourisme) et indirects (autres collectivités). La loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le tourisme entre l'Etat, la région et le département précise que dans chaque département, le Conseil Général établit un schéma départemental d'aménagement touristique qui « prend en compte les orientations définies par le Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ». Les deux exercices sont donc complémentaires et liés : ils visent à coordonner les interventions.

[142] Conseil général de la Gironde, délibération n° 00.0083 du 26 juin 2000

2004, qui donne la compétence d'aménagement et de développement touristique à la Région, risque cependant de remettre en cause ce fragile édifice.

Ces documents privilégient le traitement inégalitaire (différencié) des territoires : cela signifie que lorsque le tourisme ne paraît être une bonne solution pour un secteur, il est préférable de chercher pour ce dernier d'autres leviers économiques. Cela signifie aussi que chaque type d'espace fait l'objet d'une identification de pôles prioritaires de développement et que ceux-ci prouvent leur capacité à entraîner derrière eux le développement de leurs zones d'influence.

C'est aussi un document de planification budgétaire, en général calé sur la durée du Contrat de plan, qui verrouille les conditions d'accès aux crédits d'équipement régionaux en évitant la dispersion et le saupoudrage classique. Cette planification budgétaire permet de hiérarchiser et de mettre en réseau des territoires choisis pour leur potentiel, mais aussi et surtout l'effort (budgétaire) qu'ils sont prêts à faire sur une durée pluriannuelle.

Quelques exemples d'application comparés (Nord-Pas-de-Calais, Région Centre et Région Provence-Alpes-Côte d'Azur) permettent de comprendre les avantages d'un tel exercice et d'expliciter le principe de différence qui le sous tend.

a. établir un état des lieux et une stratégie précises

Qu'apporte le Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ? Sur la base d'un diagnostic des forces et faiblesses de l'offre et d'une analyse de la demande, la région concernée formalise ses choix prioritaires dans le domaine du tourisme, puis les traduit en plan d'actions associé à une organisation adaptée. En conséquence, le Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs définit précisément :

- un état des lieux ;
- des objectifs généraux ;
- des objectifs stratégiques ;
- des actions stratégiques ;
- des aides financières.

et ce dans les domaines :

- de l'offre ;
- de l'approche territoriale ;
- des clientèles ;
- de l'économie touristique ;
- de la formation ;
- de l'organisation des acteurs ;
- de l'animation ;
- de la commercialisation ;
- de la promotion ;

- de la communication ;

- de l'information, de l'accueil et de l'image.

Le Schéma Régional de Développement Touristique du Nord-Pas-de-Calais (1995) fait preuve d'une stratégie bien structurée tout particulièrement dans le domaine de l'approche territoriale concernant les Pôles, Villes et Pays d'Excellence Touristique. Le Schéma s'appuie sur 8 principes qui concrétisent les enjeux et objectifs définis. Les objectifs concernant la clientèle sont bien fixés, même si les cibles de clientèle par pays d'origine ne sont pas déterminés. Les secteurs de l'économie touristique et de l'organisation des acteurs font aussi preuve d'une démarche concertée et articulée. Les principales lacunes concernent la commercialisation et la promotion, car même si des stratégies sont fixées, leurs contenus ne sont pas précisés.

Par contre, ce schéma propose une véritable stratégie territoriale qui permette de structurer les principales destinations touristiques de la région Nord – Pas de Calais[143]. Les destinations bénéficiaires sont ciblées et nommées : villes, groupements de villes, pôles d'excellence, pays d'accueil. La différence dans la qualité et l'authenticité fonde les choix des points d'appui forts sur le territoire.

Le Schéma Régional de Développement Touristique de la Région Centre (1993) privilégie l'intervention différentielle sur les filières plutôt que sur les destinations. La stratégie est essentiellement basée sur la volonté de changer l'image de la Région de « pays de châteaux », afin de mieux distribuer la fréquentation sur l'ensemble des sites du territoire et de faire connaître la diversité de ses produits. La Région Centre a aussi réfléchi à une offre adaptée aux clientèles qu'elle cible : tourisme vert actif, de découverte ou de détente, en complément des visites culturelles des châteaux. La clientèle haut de gamme est principalement ciblée, et l'objectif est d'essayer de la retenir plus longtemps grâce à des activités et des hébergements de qualité. Des mesures sont également prises afin de mieux connaître la clientèle, avec l'élaboration d'un Plan Marketing. Les moyens affectés aux différentes actions stipulent les montants engagés. Huit domaines sur dix reçoivent des aides. Il s'agit surtout des hébergements (modernisation et création)

---

[143] *Le Schéma régional du tourisme 1995 – 1998*, Magazine du tourisme régional, n° 28, janvier 1996.

et de l'accueil - information (signalisation, office de pôle). Des aides sont également attribuées aux domaines de la promotion, de la commercialisation, de l'animation mais aussi à l'organisation des acteurs et à la formation, ce qui est assez rare.

Le Schéma Régional de Développement Touristique de Provence-Alpes-Côte d'Azur (1997), élaboré avec l'assistance du Cabinet Détente, met au cœur de ses préoccupations deux priorités : prendre en compte les tendances d'évolution des comportements des clientèles et baser la communication touristique sur l'identité régionale : qualité, environnement de la vie des produits touristiques.

Une seule action aborde l'économie touristique : la connaissance du nombre d'emplois. Les actions restent peu précises en termes de stratégies locales.

Ces trois exemples montrent la grande diversité de l'outil, selon l'utilisation que l'on en attend en termes de recherche d'équité territoriale : les Schémas les plus fouillés interviennent avec discernement sur l'espace et n'envisagent des actions de filière que lorsque la carence du secteur privé est révélée. D'autres se contentent de généralités floues permettant un arrosage à discrétion de crédits régionaux.

b. appuis méthodologiques mobilisables

La Région peut trouver des appuis de méthode pour la réalisation de ce Schéma, outre dans « l'intelligence publique régionale[144] », à l'ODIT qui offre ses conseils à la valorisation touristique des territoires.

Ce suivi doit permettre :

- d'éviter les incohérences entre le diagnostic (atouts et faiblesses) et les axes stratégiques, le plan d'action et les moyens à mettre en œuvre ;
- de vérifier que la démarche s'insère dans une véritable analyse marketing, c'est-à-dire qu'elle prend en compte complètement la dimension demande (prestations adaptées à une clientèle ciblée, efforts de mise en marché des produits).

[144] C.R.T., Universités, D.R.T.

Ce travail de suivi méthodologique consiste à :

- mettre au point une évaluation des analyses et propositions, avec tests sur quelques dossiers ;

- vérifier qu'un nombre significatif de documents ou d'études déjà réalisées a bien été intégré dans l'analyse ;

- synthétiser les résultats, avec les points positifs et les lacunes repérées.

c. des programmes de qualification de l'offre

Il n'y a pas de développement touristique ambitieux sans une politique en faveur de l'hébergement. Son poids économique et social, son implantation géographique, son image représentative de la qualité de l'offre touristique globale d'une région en font un secteur stratégique de l'économie touristique, de l'aménagement du territoire et la première vitrine du tourisme régional.

Outre des politiques de développement touristiques, la Région peut offrir des services de conseils et d'aides aux collectivités locales de son territoire. Des efforts importants sont réalisés dans ce domaine par certaines régions.

Par exemple, les régions touristiques ayant fait l'objet de programmes d'aménagement lourds mais vieillissant (littoral languedocien, aquitain, plans neige en montagne) souffrent aujourd'hui d'un déficit notoire de qualité. La qualité est la clé de la réussite du développement touristique et son développement sera demain la principale source de valeur ajoutée du tourisme. La démarche Qualité est parfois initiée par la Région et permet de traiter les problèmes les plus urgents tout en réglant des dysfonctionnements très divers dans l'organisation de l'offre, la relation au marché, le niveau de la performance.

L'intervention se situe d'abord au niveau du conseil, de la mise en réseau et de la complémentarité des produits existants ou à créer, de la diffusion des expériences réussies. Il s'agit d'écouter les stations, sites et communes touristiques qui en font

la demande, d’informer sur les solutions techniques possibles, de permettre l’accès au conseil d’ingénierie, de faciliter le montage de projets par l’information technique, l’expertise, le contact. Cette action de terrain est fondamentale, au moins dans un premier temps. Elle peut s’accompagner, dans certains cas limités, d’une relance de l’investissement, sous réserve de préserver les zones naturelles et les équilibres économiques.

Cette intervention peut être menée en partenariat avec l’Agence Française de l’Ingénierie Touristique, dont l’expérience en la matière permet d’obtenir un appui efficace. Dans ce cas, un consultant aide les collectivités qui ne disposent pas de services techniques touristiques suffisants.

L’intervention du Conseil Régional se situe au niveau du soutien financier à la démarche:

- elle assure une aide à la rédaction du cahier des charges permettant de sélectionner le consultant chargé de la coordination du Plan Qualité. Dans le cadre d’un budget type, établi autour de 20 .000 €[145], le consultant est chargé de mettre en œuvre les enquêtes de terrain, de saisir les données, analyser les résultats, animer les séminaires et les commissions ;
- elle prend également en charge le coût des traitements informatiques.

24. Le désengagement progressif des Etats

Une double contradiction marque les politiques publiques d'encadrement touristique dans le monde: au secteur économique très important et en essor rapide s'oppose une politique quasi-inexistante en termes de structuration de filière (comparée à celle de l'agro-alimentaire ou de l'énergie, par exemple) ; à l'accroissement du nombre de collectivités locales qui investissent dans le

[145] budget moyen en France pour ce type d’action, source AFIT, 1999

tourisme, les Etats ne répondent que rarement par une législation poussée en termes de *management des villes et stations* : même si les choses changent actuellement, l'aménagement a longtemps prévalu seul.

Cette politique de l'absence est largement due à la multiplicité des logiques institutionnelles et à la jeunesse d'une économie naissante et vigoureuse dans un environnement longtemps peu concurrentiel, qui, jusqu'à une date récente, se soucie peu d'aide au développement touristique.

La France ne déroge pas à la règle et a suivi le mouvement européen de structuration de l'organisation publique en faveur du tourisme. Après deux décennies désordonnées (1980-2000) pendant laquelle tous les acteurs publics ont exercé des compétences sensiblement similaires - en tous cas redondantes, un nouveau schéma d'intervention s'est progressivement mis en place. Deux préoccupations semblent avoir guidé le législateur : d'une part, celle d'une nouvelle répartition des compétences, fixée désormais à travers sept textes fondamentaux[146] qui ont été votés progressivement de 1985 à 2004 et, d'autre part, parallèlement à la lente mais réelle affirmation du principe d'un service public touristique conféré aux collectivités publiques, la volonté de permettre la délégation de la gestion[147] de ce service public à des organismes très ouverts sur la société civile et dominants dans le monde économique.

La variation de la fonction touristique des collectivités locales permet de distinguer trois « degrés d'intensité touristiques », le degré d'intensité étant un ratio de finances publiques qui varie en fonction de la dépense publique (il est donc calculé à partir des crédits de paiement) :

- le « noyau dur » est constitué par les interventions directement touristiques qui ont pour finalité explicite et directe le développement touristique : l'aide

---

[146] 1. Décret du 14 février 1985 relatif à la Commission départementale de l'action touristique ; 2. Loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'Organisation régionale du tourisme ; 3. Arrêté du 3 octobre 1991 relatif au classement des organismes de tourisme assurant localement l'accueil et l'information du public ; 4. Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours ; 5. Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, dite « loi MOULY » ; 6. Loi N° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée, dite « loi SAPIN », relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ; 7. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

[147] M. Giordano, *Le rapport annuel du délégataire de service public. Analyse de l'obligation et contenu du rapport*, Paris : Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et Le Courrier des Maires et des élus locaux, collection Maîtrise de la gestion locale, groupe Le Moniteur1998, 133p.

aux hébergements ou aux équipements touristiques, l'aide au départ aux vacances, etc.

- les dépenses indirectement touristiques, dont la finalité initiale n'est pas le développement touristique mais qui y concourent forment un second niveau de la mesure ;
- les dépenses connexes au tourisme, citées par soucis d'exhaustivité, ne concernent que très indirectement le tourisme et seraient effectuées même si le touriste ne venait pas.

L'application au budget de l'Etat permet de donner les principaux enseignements suivants :

- 300 millions d'€ ont une finalité clairement touristique. La moitié revient à la dotation aux communes touristiques, les crédits du ministère du Tourisme (63 millions environ), la DATAR (26 millions au titre du FIAT et du FIDAR).
- Les aides indirectes au tourisme dépassent 100 millions d'€ (dont le tiers pour le ministère de la Culture (musées et patrimoine), un autre tiers pour le ministère de l'Environnement (Parcs naturels et Conservatoire du Littoral),le reste étant partagé entre le ministère de l'Equipement (signalisations…) et le ministère de la Jeunesse et des Sports (centres de loisirs).
- Les dépenses connexes au tourisme sont difficiles à cerner : citons par exemple les 150 millions d'€ pour l'extension de la ligne A du RER qui dessert Disneyland Paris ou la part affectée aux autoroutes concédées.

Le tourisme, c'est environ 8 % du PIB de la France mais seulement 0,16 % du budget de l'Etat.

L'Etat français a créé sa première structure touristique en 1910, l'Office national du tourisme, concrétisant sa volonté de donner une position favorable au Pays dans la compétition touristique naissante. Par la suite, la volonté de mieux diffuser le tourisme dans le corps social a entraîné le développement d'institutions spécifiques, en particulier après la seconde guerre mondiale. La loi de 1936, créatrice du temps libre, a joué un rôle important dans le développement du tourisme dans le pays, en provoquant un accroissement d'un million du nombre de Français partant en vacances. Mais c'est en réalité la mise en place d'aides, à la

pierre et à la personne (le chèque vacances par exemple) et d'institutions relatives aux interventions économiques et sociales qui ont permis depuis 50 ans l'essor du tourisme intérieur. La politique d'aménagement touristique du territoire (en particulier littoral et montagne) conduite à partir des années soixante et pendant 25 ans environ a contribué à augmenter fortement le volume de l'offre et a aussi facilité la venue des clientèles étrangères. Depuis le IXe Plan, l'implication des collectivités territoriales accompagne l'engagement financier de l'Etat dans le domaine du tourisme (en particulier à travers les contrats de Plan). Les grands programmes d'aménagement nationaux des décennies soixante et soixante-dix ont été remplacés par des actions coordonnées entre Etat et Régions. Le désengagement financier de l'Etat s'est accompagné d'une implication plus grande des collectivités territoriales, mais aussi d'aides importantes en provenance de l'Europe. Cette implication croissante est devenue gage de diversité et de recherche d'applications locales multiples.

1. Les services et structures interministériels

L'action interministérielle revêt cependant toujours davantage d'importance dans ce secteur que dans d'autres domaines et l'aménagement du territoire a des conséquences directes sur l'exercice du service public touristique local. Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire par ses décisions et la Délégation à l'Aménagement du Territoire par ses actions sont deux acteurs importants du développement touristique. Les dispositifs interministériels contrôlent une part importante des crédits d'Etat affectés au tourisme. Le ministère du tourisme dispose d'un budget d'environ 60 millions d'€ soit seulement 20 à 25 % de l'ensemble des crédits affectés par l'Etat au tourisme. L'essentiel du reste des crédits nationaux consacrés au développement touristique se répartit entre les actions interministérielles et les Contrats de plan Etat - Régions. Les décisions interministérielles ont donc quelquefois plus d'incidence sur les politiques touristiques régionales que les actions du ministère chargé du tourisme. L'évolution la plus significative des crédits du secrétariat d'Etat au Tourisme concerne les crédits d'intervention (ceux du titre IV) qui progressent depuis 1998 (35 millions d'€).

Exemple de la France : le rôle du CIAT, du CNAT, de la DATAR dans le tourisme

Créé en 1960, le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) fixe les principes de l'aménagement du territoire par des « relevés de décisions» qui font, par la suite, l'objet de décisions prises par les ministères concernés. Le CIAT décide également de l'attribution de financements sur les crédits du FIAT (Fonds interministériel d'aménagement du territoire : 143 millions de francs consacrés au tourisme de 89 à 93, 192 de 1994 à 1998). Au cours des années 80 et par la suite, le développement touristique local a pris une place de plus en plus importante dans ces délibérations. Le CIAT a été réuni deux fois depuis 2002 pour traiter spécifiquement des affectations de crédits au développement et à l'aménagement touristique du territoire.

Depuis février 1995, (« loi Pasqua » sur l'aménagement du territoire), un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNAT, présidé par le Premier ministre et composé pour moitié au moins de membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que de représentants des activités économiques, sociales, familiales, culturelles et associatives et de personnalités qualifiées) formule des avis et des suggestions sur la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire par l'Etat, les collectivités territoriales et l'Union européenne. Il n'a pas remplacé le CIAT (lequel est exclusivement composé de ministres).

Dans le cadre de cette même loi, un Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, géré par un comité présidé par le Premier ministre (réunion interministérielle) et qui regroupe les crédits consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural, intègre les anciens fonds d'intervention. Les crédits de ce fonds sont répartis entre une section générale (gérée par la DATAR) et une section locale à gestion déconcentrée au niveau régional. A l'occasion de la présentation du projet de loi de finances de l'année, un rapport est fait au Parlement sur l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), née en 1963, a pour rôle de préparer et de suivre les décisions du CIAT et de gérer les

crédits FIAT, FIDAR et FNAT. Les missions interministérielles d'aménagement touristique (Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Corse) lui ont été rattachées au cours du temps. Les six commissaires à l'aménagement des massifs (Vosges, Alpes du nord, Alpes du sud, Corse, Pyrénées, Massif central) sont chargés de la mise en œuvre de la politique de la montagne. Ils agissent en concertation avec le Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM). La DATAR a, de plus, en charge la préparation des contrats de Plan Etat - Région, dont l'importance est primordiale pour le développement touristique du territoire.

Les attributions de l'administration centrale du ministre chargé du tourisme se sont restreintes au fur et à mesure qu'augmentaient les applications partenariales locales et professionnelles. Elles visent encore à coordonner et à orienter les activités concourant à l'expansion du tourisme français et à l'aménagement touristique.

2. Le désengagement contemporain des Etats dans l'aménagement touristique

C'est un phénomène mondial. Par exemple, en France, depuis plus de quinze ans maintenant, le secrétariat d'Etat au tourisme est rattaché au ministère de l'Equipement, du logement, des transports et du tourisme. Ce ne fut pas toujours le cas : depuis la Guerre, l'administration du tourisme (Commissariat général au tourisme puis Direction du tourisme) a été rattachée à près d'une douzaine de ministères différents, souvent l'Aménagement ou l'Équipement, mais aussi les Transports, l'Urbanisme, le Commerce et l'Artisanat, l'Industrie, la Jeunesse et les Sports, le Temps libre, la Qualité de la vie. Elle a été identifiée en tant que tourisme de 1988 à 1993, puis sous le premier gouvernement Juppé, en 1995. Ces variations sont révélatrices de sa particularité d'activité multi sectorielle et de la difficulté politique de trancher le débat : faut-il un ministère du tourisme de plein exercice mais de taille inévitablement modeste (environ 400 agents actuellement) ou vaut-il mieux qu'il fasse partie d'un ministère plus large aux compétences plus étendues et aux ressources plus importantes, au risque de passer après les "poids lourds" budgétaires des attributions ministérielles ?

De toutes façons, le budget de l'administration du tourisme est modeste. Pour 2001, il ne s'élevait qu'à 0,025 % du budget de l'Etat. Il en résulte que les moyens de développement du tourisme en France sont, au plan national, inférieurs à ceux des autres grands pays touristiques. Les moyens de l'aménagement touristique sont à chercher dans d'autres politiques publiques, par exemple celles des contrats

de plan, des dotations financières aux stations et communes touristiques, des régions et départements, des aides de l'Union européenne.

a. La Direction du tourisme

La « D.T.[148] », créée en 1978, est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique générale du tourisme. Plusieurs fois restructurée, elle se compose aujourd'hui de deux sous-directions et se voit attribuer trois missions à l'échelon national. Elle s'occupe peut de l'adaptation locale des services.

La sous-direction de la stratégie et des moyens observe les évolutions du produit touristique et élabore les stratégies de l'Etat dans le domaine du tourisme. Elle s'appuie sur le bureau de la stratégie, qui recense les besoins en matière d'études qualitatives et quantitatives de la DT, de l'ODIT ou de Maison de la France[149] afin de leur apporter une panoplie d'outils d'aide à la décision et gère le Centre d'Information et de Documentation du secrétariat d'Etat, informatisé, qui inventorie les ressources nationales en matière de tourisme, réalise et diffuse des publications documentaires, accueille le public sur rendez-vous. Le bureau de la statistique touristique produit, rassemble et analyse des données chiffrées en liaison avec l'O.N.T. (voir plus loin). Il élabore le compte du tourisme. Le bureau du personnel et de la formation assure les gestion des personnels, élabore le plan de formation et est chargé de la communication interne. Le bureau des affaires financières et de la maintenance prépare le budget et contrôle la régularité des dépenses.

La sous-direction des politiques touristiques est chargée d'appliquer les actions définies par le gouvernement dans le domaine du tourisme notamment en matière d'emploi et d'aménagement du territoire et veille à leur application sur le terrain. Elle est composée de trois bureaux : le bureau des industries touristiques qui prépare et met en œuvre la réglementation et les actions de l'Etat vis-à-vis des entreprises et des organismes touristiques. Il gère les relations avec les professionnels. Il est également responsable de la formation, de l'emploi et de l'élaboration d'une politique de qualité. Le bureau des politiques territoriales définit les politiques d'aménagement à partir des orientations du gouvernement et les met en œuvre. Son action est principalement dirigée vers les collectivités territoriales et

---

[148] l'abréviation « DIT », encore parfois utilisée est une rémanence du nom précédent : Direction des industries touristiques (fin de la décennie 1980, début de la suivante).

[149] voir ce qui suit.

les organismes de tourisme, dans le cadre de programmes de développement et de soutien. Le bureau des délégations régionales au tourisme anime le réseau des services déconcentrés de l'Etat dont les missions sont la programmation des fonds publics, l'observation économique, la réglementation et le conseil aux élus et aux professionnels.

Trois missions sont rattachées au directeur du tourisme :

- la mission des affaires internationales, qui suit les relations bilatérales et l'évolution de la demande internationale concernant le savoir-faire français en matière de développement touristique. Elle contribue à la construction européenne par le soutien des intérêts touristiques français au sein des instances européennes.

- la mission de la communication et des relations extérieures qui s'attache à mettre en valeur et à faire connaître les stratégies et actions de l'administration. Pour cela, elle met en place des campagnes de communication, édite des publications thématiques et s'appuie sur la presse nationale et professionnelle. Elle organise également les opérations de relations publiques.

b. le SEATM/DEATM

Seul survivant des trois services d'études et d'aménagement touristiques (littoral, espace rural et montagne) créés dans les années 60, le Service d'Études pour l'Aménagement du Tourisme en Montagne est le seul Service d'Administration Centrale de l'Etat localisé en dehors de la capitale (Châles-les-Eaux, dans la Tour de contrôle de l'aéroport de Chambéry, avec des bureaux à Gap et Toulouse). Il est chargé d'examiner les conditions d'aménagement touristique de la montagne, et de faire les études relatives aux conditions de création ou de fonctionnement des équipements touristiques. Il est rattaché à l'ODIT (organisme qui regroupe depuis 2005 l'Observatoire du tourisme, l'Agence française d'ingénierie touristique et l'ancien SEATM devenu DEATM : Direction d'Études pour l'Aménagement du Tourisme en Montagne).

Ses missions sont de trois ordres :

-il gère les interventions réglementaires et administratives de l'Etat en montagne (il instruit les procédures des Unités Touristiques Nouvelles[150]),

- il délivre du conseil en aménagement et de l'expertise,

- il réalise, fait réaliser, publie des études, recherches et assure la veille technologique de l'aménagement touristique de la montagne.

Il conduit des programmes d'ingénierie touristique propres à la montagne et à ses filières. Il mène, en particulier, les études de suivi de la fréquentation des stations de sport d'hiver, en particulier à partir des statistiques de remontées mécaniques. Les résultats font l'objet de plusieurs publications au cours de la période d'hiver. Ils sont détaillés par période, par massif et par département. Les deux autres SEAT (littoral et espace rural) on été intégrés, d'abord en 1990 à la Délégation aux investissements et aux produits (DIP), puis, lors de sa disparition, à l'Agence française de l'ingénierie touristique (maintenant partie d'ODIT France).

[150] voir ce qui suit.

c. Maison de la France

Maison de la France assure la promotion de la destination France à l'étranger (site Internet : www.franceguide.com).

C'est un GIE créé en 1987 et associant l'Etat, les collectivités territoriales et les professionnels du tourisme. Maison de la France regroupe actuellement plus de 1000 adhérents répartis en quatre collèges (Collectivités, associations de tourisme, entreprises commerciales) et dispose d'un budget de 380 millions de francs. Depuis sa création, Maison de la France a absorbé les SOFTE (Services officiels français du tourisme à l'étranger, réseau de bureaux de l'administration du tourisme chargés d'informer les habitants des pays étrangers sur la destination France et de promouvoir son image), ces derniers constituant aujourd'hui des filiales du Groupement. Maison de la France assure une mission de service public (celle que remplissaient déjà les SOFTE) et réalise des actions dans l'intérêt de ses membres (qui y participent financièrement, intégralement ou en partie). Pour cela, le siège parisien de Maison de la France élabore la stratégie générale (Plan marketing) et coordonne l'action de ses 31 bureaux implantés sur les 5 continents dans 26 pays. Maison de la France remplit des missions très adaptées aux ciblages des marchés émetteurs par les régions[151] : sa mission est de créer les meilleures conditions pour permettre aux produits et territoires français de se trouver en position de force afin de faire face à la concurrence internationale.

Les missions de Maison de la France pour le compte de ses membres :

- Promotion de la France à l'étranger et coordination des actions de ses membres à l'étranger ou en France le cas échéant : participation aux foires et salons touristiques, organisation des campagnes de promotion, relations avec les professionnels étrangers (voyagistes), relations avec la presse (spécialisée dans le tourisme). Maison de la France agit en organisme fédérateur en regroupant sous l'appellation « France » les actions de promotion de ses membres (organismes locaux de tourisme ou entreprises touristiques).

---

[151] I. De MESMAY, *La région Rhône-Alpes cible le marché espagnol*, PFE DESS AGEST, IATU, Université de Bordeaux 3, 1995.

- Information touristique : dans la plupart des pays fortement émetteurs de touristes vers la France, Maison de la France dispose d'une "vitrine", local ouvert au public et diffusant de l'information touristique sur la France, en particulier les dépliants et catalogues touristiques de ses membres. Elle assure un rôle d'intermédiaire entre les destinations touristiques françaises et les habitants des pays où elle est implantée.

- Observation économique : Maison de la France assure, dans les pays où elle est implantée, une mission permanente de suivi des marchés. Elle produit régulièrement des études de marchés, d'ordre général (présentation socio-économique du pays), mais aussi sur des produits particuliers ou des segments de clientèle (les jeunes, le golf, la pêche, le tourisme d'affaires.). Ces études sont diffusées à ses adhérents (900 en 1995) et constituent la principale source de connaissance qualitative des clientèles étrangères disponible en France.

Le Club littoral de Maison de la France

Né en juin 2000, le Club littoral regroupe 24 stations du littoral français, de la Côte d'Opale à la Côte d'Azur, ont décidé de mener ensemble des actions de promotion de leurs sites en direction des vacanciers français et étrangers.

Son budget de promotion se compose des cotisations versées par les adhérents, d'un apport en fonds propres, d'une subvention de la Direction du tourisme et s'élève, en 2001, à 1,5 millions de francs.

Ces stations s'engagent à travailler en commun pour atteindre un certain nombre d'objectifs : promouvoir les séjours hors saison (tarifs, ouverture des O.T., activités), travailler sur des cibles communes (couples 25-35 ans, et 55-75 ans avec CSP +, …). Ce Club organise donc des rencontres avec la presse (Salon Nautique 2000), des campagnes de communication (« Printemps-sur-mer »),

d. L'Observatoire national du tourisme (ODIT France)

L'Observatoire National du Tourisme a été créé en 1991 à l'initiative du ministre du Tourisme et dont les statuts ont été modifiés en décembre 1999 suite à des recommandations de la Cour des Comptes souhaitant que l'Observatoire soit moins dépendant de la Direction du Tourisme (gestion de fait). L'Observatoire était en effet une association de type loi 1901 composée de membres de droit (dix ministères), de membres adhérents (émanant des secteurs professionnels) et de personnalités qualifiées qui est chargée d'une mission de service public : "*collecter et actualiser l'ensemble des informations économiques du secteur touristique et intervenir, en termes de conseil, auprès de ses adhérents lorsqu'ils souhaitent créer ou enrichir leurs propres outils d'analyse*".

Au début de l'année 1999, la volonté politique clairement affirmée du Secrétariat d'Etat au Tourisme de renforcer son dispositif d'observation a conduit à envisager la possibilité de confier à l'Observatoire une mission plus large que celle pour laquelle il avait été créé, en lui donnant la responsabilité globale sur l'ensemble de la chaîne qui va de l'organisation des enquêtes jusqu'à la valorisation, en passant par l'analyse des informations recueillies et l'appui méthodologique aux stations et comités touristiques locaux pour mettre en œuvre leur propre recueil de données économiques : *« Dans le cadre de la politique définie par le Ministre en charge du Tourisme, la mission de l'Observatoire National du Tourisme consiste à renforcer, compléter et mettre en cohérence le dispositif de collecte et d'analyse des informations relatives à la connaissance de l'activité touristique, des points de vue économique et social, pour répondre aux besoins des pouvoirs publics nationaux et territoriaux et des acteurs économique*s ».

Association Loi 1901 jusqu'en 2005, l'Observatoire National du Tourisme :

- met en place les procédures permettant de recueillir les besoins des pouvoirs publics et acteurs économiques dans la connaissance de l'activité économique ;

- rassemble les informations existantes produites par ses adhérents (10 ministères, ainsi que le Commissariat Général du Plan, des centres de recherche et de formation non lucratifs, des entreprises de tourisme sont concernés) ;

- réalise ou fait réaliser des enquêtes et observations ;

- réalise ou fait réaliser des recherches contribuant à analyser les impacts économiques et sociaux de l'activité économique ;

- apporte son concours méthodologique à tous les organismes qui participent à l'observation de l'activité touristique : mise en œuvre d'un dispositif d'observation conjoncturel de l'activité touristique dans les régions, réalisation de synthèse

présentant les bilans de saison, tableau de bord sur l'évolution des marchés étrangers à destination de la France ;

- assure la valorisation par tout moyen, et notamment par des publications et l'organisation de séminaires, des travaux qu'il réalise, ainsi que ceux que réalise la Direction du Tourisme.

La création de l'Observatoire National du Tourisme en 1991 a permis à l'Etat de retrouver un rôle prédominant dans la publication de données chiffrées sur le tourisme. La souplesse de fonctionnement de ce type de structure a favorisé la mise en place rapide d'un certain nombre d'outils de suivi de l'activité nationale et internationale, de redonner une impulsion au rythme et au nombre des publications (périodiques, collections et études ponctuelles) et de se positionner comme leader méthodologique vis-à-vis des systèmes d'observation régionaux. Il est regrettable que l'Etat ait laissé cette fonction vacante au moment de la régionalisation, qui n'a pas pris le relais. En 1995, l'Observatoire National du Tourisme "tournait" au ralenti, souffrant semble-t-il d'un rapport charges salariales/budget trop élevé l'empêchant de financer des actions extérieures. Mais le nouveau départ amorcé en 1997 semble se concrétiser en 2000 avec des missions et des moyens renouvelés et un programme de travail ambitieux pour une Association dont les ressources n'excèdent pas 500.000 € (dont la moitié de subvention du ministère).

e. L'Agence Française d'Ingénierie Touristique (ODIT France)

De création récente (1993), l'Agence française d'ingénierie touristique (AFIT) est restructurée en 2005 dans le GIP ODIT France (Observation Développement Ingénierie Touristiques). Ce groupement d'intérêt public est constitué entre l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et entreprises de tourisme. Le président du G.I.P. est, de droit, le ministre chargé du tourisme et sa tutelle est assurée par la Direction du tourisme. Neuf ministères, une soixantaine d'organismes de droit public ou privé sont membres actifs de l'Agence, 173 structures ou organismes sont membres affiliés ou correspondants. Elle a pour vocation de maintenir la capacité d'intervention et d'orientation de l'Etat dans le domaine de la production touristique et de susciter des partenariats entre le secteur public et le secteur privé afin de favoriser le développement d'une offre touristique performante et cohérente.

Ses missions visent à :

- organiser une analyse stratégique de l'offre française afin d'éclairer les professionnels sur l'évolution des filières et leurs potentialités de développement économique ;
- accumuler, constituer des savoir-faire et les redistribuer ;
- intervenir de façon volontariste sur certains secteurs de l'offre.

Dans cette optique, l'AFIT/ODIT a développé des savoir-faire dans cinq domaines :

- les analyses de clientèles par filière ;
- l'assistance méthodologique aux collectivités de tout niveau pour la mise en œuvre de leurs stratégies de développement ;
- le conseil technique au montage des projets : diagnostic rapide, définition du concept, organisation des études de faisabilité, articulation des acteurs ;
- l'amélioration des systèmes de mise en marché ;
- la mise en place de plans qualité sur les filières, les stations touristiques, les villes ou les entreprises.

La première et la troisième des missions précédentes la conduisent à faire effectuer des études sur des produits ou des filières, mais sa mission n'est pas la production statistique de données. Les études de l'AFIT/ODIT sont diffusées à ses adhérents. Elle informe également par correspondance les autres organismes touristiques de l'existence de ses études qu'elle leur propose à la vente, notamment sous forme de publications.

L'AFIT/ODIT organise tous les ans des rencontres sur le thème « montage et financement de projets touristiques » qui réunissent près de 1000 personnes représentant 600 organismes afin d'élaborer des projets structurants et de qualité. C'est l'occasion, pour des opérateurs ou des collectivités de rencontrer des investisseurs ou des partenaires et de boucler leur tour de table.

L'Assemblée générale du 20 octobre 1998 a pris la décision de reconduire l'existence de l'Agence pour une durée de six années.

La mise en place récente d'organismes tels que l'Agence Française d'Ingénierie Touristique (1993), Maison de la France (1987), l'Observatoire National du Tourisme (1991), c'est-à-dire des organismes associant des fonds publics et des fonds privés, a eu deux conséquences :

1. La mission de service public qui constitue une partie de l'activité de ces organismes a du être clairement précisée. Les prestations qu'ils ont à effectuer dans l'intérêt propre de leurs membres sont devenues des prestations de services ou des actions en partenariat pour lesquelles le financement est mixte ou entièrement à la charge de celui qui le demande

2. Par le système du partenariat et de la prestation de services, les moyens de promotion, de développement ou d'études sont plus importants, tout en gardant un caractère coordonné. Par ce système, les adhérents de ces organismes peuvent s'intégrer à des actions d'envergure (a priori plus efficaces) tout en maintenant leur identité. L'Etat a cherché par ce moyen à augmenter les moyens financiers consacrés au développement du tourisme en les drainant vers ces organismes, tout en se désengageant financièrement lui-même.

D'autres structures ont une implication territoriale locale de service au public. Le Conseil National du Tourisme est de ceux là.

f. Le Conseil National du Tourisme

Organisme consultatif placé auprès du Ministre chargé du tourisme. Créé en 1986, il remplace le Comité national du tourisme (1948-1985), successeur du Comité consultatif du tourisme (1935-1948) lui-même héritier du Conseil supérieur du tourisme, organisme originel créé en 1910. Il comprend quelque 200 membres, 105 de droit (présidents des CRT et représentants d'organisations touristiques), 25 "personnalités qualifiées" choisies par le Ministre et 80 conseillers techniques, notamment les représentants désignés par les hauts comités, conseils nationaux ou supérieurs placés auprès des administrations et des services publics. Les membres et conseillers techniques se répartissent dans 5 sections : l'organisation territoriale du tourisme, la section de l'aménagement touristique, la section des questions économiques, la section des affaires sociales, la section des questions européennes et internationales. La multitude d'organismes siégeant est tout à fait à l'image de la diversité des activités concernées par ce secteur.

Le Conseil national du tourisme publie chaque année de nombreux rapports, suite aux questions dont il est saisi par le ministre. Ses études n'ont pas de caractère statistique. Il s'agit souvent de travaux prospectifs dont les thèmes peuvent être réglementaires (révisions des normes de classement hôtelier, ouverture des frontières en 1993, répartition des compétences dans le domaine du tourisme.), d'ordre sociologique (« Pour une politique du tourisme urbain »). Ils peuvent également porter sur des aspects techniques (« les technologies nouvelles dans le domaine du tourisme »). Le Conseil établit également des rapports sur les bilans des contrats de Plan. C'est l'application la plus adaptée au développement territorial qu'on lui connaisse.

g. Le Comité national pour le fleurissement

Le CNFF est une association, présidée par le ministre, dont le rôle est de concourir à la défense de l'environnement naturel et à l'amélioration du cadre de vie des villes et villages de France. Il organise le concours national des villes et villages fleuris. En 1993, plus de 10 000 communes françaises y ont participé. Les communes concourent dans diverses catégories en fonction de leur taille. Le comité décerne les panonceaux "ville fleurie" et "village fleuri" placés à l'entrée des communes. Il joue un rôle très important en matière d'accueil par la dynamique qu'il contribue à créer parmi les communes concernées par le tourisme. Le même type de concours existe à l'échelle européenne.

h. La disparition des Délégations régionales au tourisme (DRT)

Les délégations régionales au tourisme existent depuis 1960. Sous l'autorité du préfet de région, les délégués assistent ce dernier dans ses missions de réglementation et de financements. Jusqu'à la fin des années 1980, le Délégué régional au tourisme a souvent été, en même temps, le directeur du Comité régional de tourisme. Le CRT ayant, dans la plupart des régions, des moyens importants (financiers et en personnel) cette "double casquette" profitait essentiellement à la structure étatique. A partir des années 1980, avec les lois de décentralisation, cette double fonction du délégué a pu faciliter la mise en place des volets tourisme des premiers contrats de plan Etat -Région, mais s'est avérée non satisfaisante par la suite lorsque la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales a commencé à devenir effective. Les DRT se sont donc séparées des CRT, les attributions de chacun devenant ainsi plus claires, mais les

moyens à la disposition des délégués se sont souvent réduits sensiblement (1 à 4 personnes avec le délégué). Cette pénurie de personnel handicape les délégations dans l'accomplissement de l'ensemble de leurs missions prévues par la loi : la DRT a compétence en matière réglementaire. Elle suit, en Région mais également auprès des collectivités locales, les financements de L'Etat, de la Communauté européenne, des contrats de Plan, elle doit participer à l'observation économique du tourisme et faire remonter au ministère les informations de type conjoncturel en cours de saison ; enfin elle a un rôle de conseil et de coordination auprès des collectivités territoriales et de leurs "filiales tourisme". La question de leur intégration au sein des Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales se pose périodiquement.

En 2004, les DRT disparaissent en tant que directions autonomes et sont placées directement sous la responsabilité des Secrétariats Régionaux aux Affaires Régionales (Préfectures de région).

i. Le Conseil général et la Commission départementale de l'action touristique

Jusqu'en 1995, deux commissions, la Commission régionale des agents de voyages et la Commission régionale des associations de tourisme étaient chargées d'émettre des avis au préfet de Région sur la délivrance des licences d'agent de voyages et sur les agréments des organismes de tourisme à but non lucratif qui proposent des voyages ou des séjours ou participent à leur élaboration. Le préfet, suite à l'avis formulé, promulguait alors l'arrêté.

Depuis le mise en application de la loi de 1992 sur la vente des voyages[152], ces commissions n'existent plus. C'est la commission départementale de l'action touristique qui traite désormais ces dossiers.

Chargée d'émettre des avis au Préfet sur les questions touristiques, cette commission traite en particulier du classement des établissements d'hébergement,

---

[152] Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992, fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours.

de l'autorisation d'ouverture des terrains de camping, des agréments et habilitations pour les associations de tourisme. Cette commission est essentiellement constituée d'agents de l'Etat (représentant les ministères concernés par les questions précédentes : tourisme, police, santé, équipement, environnement, concurrence et consommation), de représentants du Comité départemental du tourisme et des organismes consulaires. Par ailleurs des professionnels peuvent y siéger lorsque l'ordre du jour traite des affaires concernant leur secteur. En matière de suivi du parc d'hébergements local, les arrêtés du Préfet, suite aux avis de la CDAT, constituent la meilleure source d'information sur les caractéristiques officielles des établissements d'hébergement. L'INSEE n'en est pas destinataire. Le relais le plus approprié pour obtenir la communication de ces informations est le Délégué au tourisme qui siège à la CDAT et qui entretient en général des relations de travail avec les Directions Régionales de l'INSEE.

L'ensemble de ce processus de suivi administratif est complexe et l'accès aux informations est donc réservé aux initiés. Les collectivités locales, dans leur grande majorité, ignorent les avantages qu'elles peuvent tirer des informations et de l'accès au conseil auprès de ces structures multiples et aux missions parfois éclatées (c'est le cas de l'AFIT/ODIT, par exemple). A partir de 2005, cette Commission pourrait passer sous la compétence départementale. Le projet de loi de décentralisation du tourisme précise en effet : « Le département détermine les règles de procédure relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement des équipements et organismes suivants : les hôtels et résidences de tourisme, les terrains de camping aménagés , les villages de vacances, les meublés de tourisme, les villages résidentiels de tourisme, les restaurants de tourisme, les offices du tourisme. La décision de classement ou d'agrément de ces équipements ou organismes est prise par arrêté du président du conseil général. »

2. D'autres manières d'envisager l'administration du tourisme en Europe

En *Espagne*, comme dans les pays à structure centrale (*Grande Bretagne*) le schéma était similaire au schéma centralisé - puis décentralisé - français. Un Ministère des Transports, du Tourisme et de la Communication qui comprenait le

Secrétariat général du Tourisme, lequel finançait un *Institut national de promotion* financé à 100 % par l'Etat, une *Direction Générale de Politique Touristique* qui régit l'*Institut d'Etudes Touristiques* et des *Offices Nationaux du Tourisme*. Mais les politiques d'aménagement touristique relèvent depuis 1982 des Communautés Autonomes (Diputacion Autonomia : région) qui légifèrent dans le domaine de l'offre et de l'encadrement de la demande, des Provincias (départements) et des comarcas (communautés de communes-pays). La structure fortement décentralisée du tourisme peut désormais être considérée comme dépendant entièrement des Communautés autonomes.

Les structures *italiennes* du tourisme ont été très tôt décentralisées et leur fonctionnement varie du fait des compétences étendues des régions. Si la loi-cadre du 17 mai 1983 donne à l'Etat une assise législative au tourisme et favorise un rééquilibrage territorial en faveur du Mezzogiorno, l'article 117 de la Constitution italienne confie *a contrario* la compétence touristique à la Région, instituée en 1976. Le Gouvernement, par le biais du ministère du Tourisme, exerce pour sa part ses fonctions d'orientation et de coordination jusqu'en 1993 par l'intermédiaire de deux organismes collégiaux : le *COMITE DE COORDINATION POUR LA PROGRAMMATION TOURISTIQUE* qui définit les grandes orientations de la programmation touristique, et le *COMITE DE CONSULTATION NATIONALE* où sont représentés les professionnels et experts. Ces fonctions ont pris fin en 1993, puisque le ministère du Tourisme a été supprimé par référendum. La loi cadre de 1983 a permis aux régions qui le souhaitaient de *légiférer* au sein des cadres juridiques institués par l'Etat. Toutes ne l'ont pas fait. La Toscane, par exemple, région touristique par excellence, ne s'en est vraiment préoccupé qu'en 1988. Cette région a ainsi institué 35 entités juridiques chargées du tourisme sur son territoire (équivalents de gros offices de tourisme). Mais ce système, très éclaté a présenté de telles inconvénients pour la coordination des efforts de promotion que la Toscane est aujourd'hui obligée de revoir ce système en créant 15 zones "homogènes". De plus, chaque *région* étant découpée en *provinces*, ces structures prennent actuellement la place institutionnelle qui avait été donnée en 1980 aux Associations Intercommunales (celles-ci étaient surtout marquées, dans certaines régions, par la volonté de ne pas s'organiser sur le plan technique). La Loi de 1983 a également institué la création dans chaque région *d'Agences de promotion touristique (AZIENDE DI PROMOZIONE TURISTICA)*. Ces *A.P.T.* sont responsables de l'information (mailings, fichiers et accueil ; fourniture de matériel d'information) et de la promotion (garantit l'unité d'image de chaque site touristique). Actuellement, les régions italiennes ont une compétence sur les structures réceptives. Cependant, chaque région peut transférer cette compétence à une collectivité de

rang inférieur : ainsi la Toscane a-t-elle transmis à la commune sa compétence pour le classement des structures d'hébergement, la mise en œuvre de sa politique de gestion et de développement touristique, ne gardant que sa compétence statistique - qu'elle partage d'ailleurs avec l'Etat. *L'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT)*, agence centrale créée en 1919, est par ailleurs toujours chargée de toute la promotion du tourisme italien à l'étranger (*l'ENIT* est l'équivalent de *Maison de la France*).

De structure plus simple, la Constitution fédéraliste de la *République Fédérale d'Allemagne* confère l'essentiel des attributions relatives au tourisme aux *Länder*. L'Etat fédéral n'intervient donc presque pas dans la gestion touristique. Tout au plus promeut-il certains programmes de formation par l'intermédiaire de la *D.Z.T.*, association qui assure la promotion internationale pour le compte du ministère de l'Economie. La *D.Z.T.* regroupe les professionnels du tourisme et bénéficie d'un budget très lourd dont 90 % sont alimentés par l'Etat fédéral.

25. La gestion de l'aménagement touristique par le service public touristique local

« Le service public est un régime qui touche une activité dès lors qu'elle relève de l'intérêt général. Mais l'intérêt général n'est pas une notion juridique précise, elle est aussi politique »

Jean-François AUBY, Les services publics locaux, Berger-Levrault, 1997, p. 24.

Indépendamment de la nature juridique de la structure qui est choisie pour remplir cette mission, le simple fait que le tourisme soit considéré dorénavant comme une mission de service public local a des conséquences en termes d'organisation, de contrôle, de fonctionnement sur le développement local :

La mission de service public est une activité reconnue d'intérêt général, assuré directement par une personne publique ou confiée par elle à une personne privée placée sous son contrôle, et soumise à un régime juridique en partie ou totalement étranger au droit privé.

L'intervention des collectivités locales dans les politiques de développement touristique repose sur une conception du service public[153] qui s'est

---

[153] *" Aucune loi n'a jamais déterminé ce que l'on entend par service public. Les lois utilisent souvent ce terme mais afin de qualifier une mission ou une structure de service public. De nombreux textes et de décisions de justice ont abouti à reconnaître à un ensemble de missions exercées par l'Etat ou les collectivités locales, un caractère de service public.* La doctrine juridique a longtemps cherché une définition du service public (...) mais la délégation de service public étant une notion juridique, c'est la conception légale, réglementaire ou jurisprudentielle qui

considérablement développé depuis un demi-siècle en s'écartant de sa base fondée par le droit administratif. Le Code général des collectivités territoriales[154] donne pour mission aux communes et groupement de communes (donc aux villes, aux stations touristiques) de contribuer au développement économique de leur territoire. Le développement touristique est une forme de développement économique. Le Conseil d'Etat a considéré que cette mission constituait une mission de service public[155] dans une décision prise en 1985 seulement.

Cette disposition entraîne, sur le plan juridique et technique, des conséquences dans l'organisation des politiques de développement (et donc d'aménagement) touristique. En effet, qui dit service public local dit que c'est la commune qui décide de créer un service public, l'organise, fixe ses modalités de fonctionnement. La municipalité doit clairement dire ce qu'elle considère être comme mission de service public local, donc en définir le contenu et ses modalités d'organisation : le principe de différence territoriale est ici clairement posé. A priori, il y a autant de combinaisons de service public touristique local que de collectivités ayant la capacité de les conduire.

La loi de 1992 répartissant les compétences entre les collectivités territoriales en matière de tourisme évoque la possibilité, pour une commune, de confier à l'Office de tourisme au niveau local ou intercommunal la réalisation de tout ou partie de sa mission (article 10, titre III). Pour être une force de proposition, de coordination et de développement reconnue dans sa mission de service public, l'Office de tourisme doit disposer d'une délégation claire de la municipalité.

---

doit prévaloir : est service public ce que la loi ou la jurisprudence a reconnu comme tel *" (Auby, 1995, p.9).*

[154] articles L. 15 (1)1-1 et suivants pour les communes, L.3-231-1 et suivants pour les départements et L. 4211-1 et suivants pour les régions.

[155] Conseil d'Etat, 10 mai 1985, SA Boussac Saint-Frères, Rec. P. 145.

1. Quatre principes juridiques

La gestion d'un service public touristique local implique de répondre à quatre principes : continuité, adaptation constante, transparence du service public, égalité d'accès. Ces principes, dégagés par Louis Rolland dans les années 30, sont cependant ambigus, car souvent contradictoires.

Continuité : l'usager (le touriste) doit avoir un droit d'accès normal au service. Ce droit doit être précisé dans la convention de délégation du service public si celui-ci est confié à un Office de tourisme : nature de l'ouverture (contenu de l'accueil, de l'information disponible, période de temps, rémunération ou gratuité des services offerts, etc). Ces contraintes permettent de parvenir à des rapports clairs entre les politiques de développement et d'aménagement de la collectivité et leur gestionnaire : la commune fixe les obligations juridiques que l'organisme, l'Office de tourisme par exemple, devra remplir et les compensations, notamment financières, qu'il est en droit d'attendre de la collectivité pour couvrir le coût de ce service.

Adaptation constante : une fois les principes du service défini par le Conseil municipal, ses modalités d'applications doivent répondre toujours le mieux possible à l'usager (le touriste), donc évoluer en fonction de ses demandes. Ce principe induit l'idée d'une grande souplesse dans les modes d'accueil, dans l'évolution des services rendus aux touristes ou aux partenaires de l'aménagement touristique local. Ce principe d'adaptation peut conduire, si la rentabilité ou l'efficacité le demandent, à la fermeture même partielle d'une partie du service (ce qui remet en cause le principe de continuité !). D'ailleurs, l'adaptation des services publics - a fortiori des services touristiques, n'a jamais fait l'objet d'une reconnaissance juridique expresse ni par les textes, ni par les juges.

Égalité : les usagers du service doivent pouvoir bénéficier d'un traitement égalitaire par catégorie d'usagers. La tarification est aujourd'hui envisagée comme un objectif de bonne gestion des services publics : le tarif, en assurant la visibilité du coût du service, permet d'en suivre la gestion. La technique de la tarification à

coût marginal permet un positionnement différentiel sur la structure de l'offre et de la demande. Il est recommandé que dans une catégorie chaque personne paie le même prix. On peut considérer que les habitants de la commune paient, pour un service de visites guidées par exemple, un prix différent que celui affecté aux touristes, mais ils doivent tous payer le même prix pour le même service. On considère donc, depuis la décision du Conseil constitutionnel du 12 juillet 1979, que des tarifs différenciés puissent être imposés à des usagers placés dans des situations différentes et qu'inversement des tarifs semblables doivent être prévus pour des usagers placés dans des situations semblables. Mais un certain nombre d'Offices facture désormais les prestations en fonction du revenu imposable du touriste. Si on considère, dans ce cas, que l'Office remplit toujours une mission de service public local, force est de reconnaître que le service touristique applique ici le principe de différence dans sa totalité.

Transparence : le service public touristique local doit faire la preuve qu'il fonctionne au mieux, dans les meilleures conditions, sans favoriser certaines personnes (ou certaines communes dans le cadre d'un regroupement intercommunal) par rapport à d'autres et doit être ouvert à l'ensemble des citoyens de la collectivité locale qui ont le droit de demander des explications sur le fonctionnement. La loi n° 95-127 du 8 février 1995, dite « loi Mazeaud », oblige le délégataire de publier un rapport annuel destiné à informer le délégant sur les comptes, la qualité de service et l'exécution du service public délégué. Si elles sont gérées dans le cadre de délégations, les politiques de développement et d'aménagement touristique doivent donc respecter les règles juridiques qui leur sont propres et s'inscrire dans le cadre d'un contrat équilibré conclu entre l'autorité concédante et l'entreprise délégataire. Cependant, là encore, il est rare que les missions données aux Offices le soient par la procédure de délégation. En effet, la plupart du temps, ce choix relève d'une simple reconnaissance de « mission de service public » et impose seulement une convention-cadre qui définit les grandes orientations de la commune, les caractéristiques du service et une convention annuelle de moyens précisant les aides octroyées par la commune pour l'exécution de ces moyens.

2. La gestion du service touristique local

Il est dans la nature de l'activité de service public d'être soumis à un statut juridique spécial qui singularise la prestation de service public par rapport aux activités privées similaires[156]. Cependant, la diversité des prestations nécessitant une différenciation des règles applicables, il n'y a pas de texte général relatif à son fonctionnement. Le libre choix des collectivités locales et de leurs regroupements entre les divers modes de gestion des services publics locaux apparaît comme un corollaire du principe de la libre administration des collectivités locales. Ce principe, rappelé par le Conseil d'Etat[157], est rappelé par certains textes spéciaux.

Le choix du mode de gestion implique des facteurs culturels, économiques et des motifs d'opportunité politique. Il témoigne du principe de différence dans l'aménagement du territoire touristique.

L'Office de tourisme, appellation générique qui remplit la plupart du temps le rôle de service public touristique local, recouvre des situations juridiques extrêmement variées qui correspondent (ou tendent à correspondre) à des modes de gestion très différents de ce service public. Les communes disposent de deux textes de loi leur permettant d'instaurer un Office de tourisme :

- le code général des collectivités territoriales (articles L 2231 modifié par la loi du 13 août 2004) ;

- la loi du 23 décembre 1992 modifiée par la loi du 13 août 2004 (article 10).

Une fois que la municipalité a clairement défini la mission qu'elle donne à son organisme, elle doit répondre à la question de savoir si elle exerce directement cette mission ou si elle la délègue. On a vu que peu de communes ou de groupements l'ont fait très officiellement par délibération de conseil municipal à ce jour. Cependant, on peut estimer que toutes ont fait ce choix par défaut, de manière implicite en renouvelant comme chaque année la subvention accordée traditionnellement aux Offices de tourisme, notamment aux Offices associatifs.

---

[156] A.S. Mescheriakoff, *Droit des services publics*, op. cit., p. 143.

[157] Avis non publié du 7 avril 1987

Cette forme de délégation tacite n'est cependant pas légale et la commune peut être reconnue coupable de gestion de fait si elle ne se conforme pas aux principes de la délégation de service public ou, pour le moins, à une convention d'objectifs.

Si elle choisit d'exercer directement sa mission de service public touristique local, elle peut mettre en place :

1. soit un service public industriel et commercial,

2. soit un service public administratif.

Cette distinction permet aux communes ou à leur groupement de choisir clairement le régime juridique de l'outil de mise en œuvre de la politique de développement touristique (et donc de donner un sens politique à cette mission)[158].

3. Si elle choisit, au contraire, de confier cette mission à un organisme public ou privé tiers, elle doit reconnaître à cet organisme la mission qu'elle lui confie. : c'est la délégation de service public[159], ou plus simplement, pour les petits Offices de tourisme, la convention de service public repose sur le principe de transparence, de concurrence dans le choix du délégataire, donc d'appel d'offre pour le ou les choisir. En effet, les missions touristiques fondamentales (accueil, information, promotion) peuvent être confiées à un organisme, celles de développement, d'exploitation d'équipement, d'aménagement à un ou plusieurs autres, de nature juridique différente.

C'est ainsi qu'on constate que le service public touristique est de plus en plus souvent géré dans le cadre de délégations confiées à des entreprises privées.

La commune demeure toutefois responsable devant ses administrés du bon fonctionnement et d'une exécution de qualité correspondant au coût supporté par l'usager.

---

[158] les S.P.A. peuvent bénéficier de subventions alors qu'elles sont proscrites pour les S.P.I.C. qui relèvent du droit privé dans ses rapports avec les usagers du service : la légalité des aides et la fiscalité de l'outil technique de la commune dépendent de ce choix.

[159] la procédure de délégation s'applique pour des montants versés au délégataire supérieurs à 700.000 F hors taxes ou 450.000 F H.T. pour des missions conventionnées supérieures à 3 ans . Cependant, s'il n'y a pas délégation, la collectivité est tenue de rédiger une convention sur la durée d'amortissement ou d'exploitation confiée (loi Sapin).

Le législateur est intervenu une première fois en 1993 (“ loi Sapin ”[160]) pour fixer les conditions qui doivent éviter aux élus d’être en situation de gestion de fait[161], une seconde fois en 1995[162] pour préciser les rapports entre le délégataire et le délégant et instituer, notamment, un rapport annuel comportant les conditions d’exécution de la délégation et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d’une annexe permettant à l’autorité délégante d’apprécier les conditions d’exécution du service public.

La commune qui souhaite gérer son Office de tourisme a recours à une forme publique par un établissement public industriel et commercial doté, par définition, de l’autonomie juridique et financière (cas des stations classées), ou par une régie disposant de l’autonomie juridique et financière (la régie dotée de la seule autonomie financière ne donne pas pleinement l’autonomie de gestion au conseil d’exploitation. Cette option est en contradiction avec la loi Mouly qui oblige la séparation de l’outil technique du conseil municipal).

La gestion du développement touristique par un Office de tourisme associatif ne constitue pas une forme de gestion directe ou indirecte mais relève de la gestion déléguée. On ne sait pas encore si cette forme de gestion pourra perdurer après la décentralisation du tourisme de 2004. Dans la plupart des cas, cette délégation n’est pas soumise à la loi Sapin mais doit faire l’objet d’une convention d’attribution de subvention justifiant l’octroi de l’aide publique.

a. la délégation de service public touristique local [163]

---

[160] loi n° 93-122, dite “ loi Sapin ” du 29 janvier 1993

[161] la gestion de fait est “ l’irrégularité consistant pour une personne physique ou morale à s’immiscer dans le maniement des deniers publics sans avoir qualité pour le faire ”. La gestion de fait impose la séparation des ordonnateurs et des comptables. Il faut être ici très vigilant, car par ailleurs le législateur exige que l’instance délibérante de l’Office de tourisme soit composée, aux côtés des représentants des activités professionnelles et organismes intéressés au tourisme de la commune, de délégués du conseil municipal.

[162] loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public

Le service public touristique local est de plus en plus souvent géré dans le cadre de délégations confiées par la commune à des entreprises publiques (EPIC) ou de conventions signées avec le privé (SEM, associations). S'il n'existe aucune définition générale légale de la délégation de service public, le législateur a repris ce terme introduit par la jurisprudence administrative. La délégation de service public n'est pas un marché public : le marché est un contrat par lequel une personne publique confie à un prestataire de services le soin de réaliser des travaux, de lui livrer des biens ou de réaliser une prestation. Ce contrat est soumis au Code des marchés publics et le titulaire du marché perçoit une rémunération.

Au contraire, la délégation du service public touristique local est une convention par laquelle la commune (ou le groupement de communes) confie à son cocontractant (privé ou public) l'exécution d'une mission de service public, totale ou partielle. Elle implique la définition au cas par cas des missions et des fonctions déléguées.

Le service public touristique local est majoritairement géré par le secteur privé.

Ce mode de gestion ne remet pas en cause le principe fondamental du service ou de l'équipement public, d'ailleurs rappelé par la loi Sapin. Cependant, en tourisme comme ailleurs, toute la difficulté dorénavant est de préserver l'intérêt général tout en permettant au privé de se rémunérer. Gérer au mieux l'intérêt général suppose s'adapter à la variabilité de cet intérêt général. Dans le domaine du tourisme, la distinction entre le secteur public et le secteur privé a peu de conséquences : le secteur public applique les règles de la gestion privée à travers ses SEM et ses EPIC. La distinction ne porte d'ailleurs pas sur la forme de cette gestion locale du tourisme, mais sur sa finalité. L'urgence pour les collectivités touristiques n'est pas de copier le privé mais d'évaluer en permanence la mise en œuvre des réponses apportées pour satisfaire l'intérêt général.

L'ensemble des textes de lois adoptés de 1985 à 1993 a permis de mieux identifier les procédures de conduite et de gestion des politiques publiques d'aménagement touristique. La jurisprudence du critère substantiel de la rémunération permet ainsi de situer dans le cadre des marchés publics tout contrat

[163] Délégation de service public en application des articles L. 1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales et du décret n° 93-471 du 24 mars 1993.

qui prévoit que la rémunération de l'opérateur sera certaine. La jurisprudence du Conseil d'Etat prévoit que tous les contrats dans lesquels la rémunération du cocontractant est substantiellement assurée par les résultats d'exploitation relèvent de la délégation. Par contre, un contrat qui prévoirait que cette rémunération est assurée par un prix payé par la commune oblige à regarder ledit contrat comme un marché soumis aux règles régissant les marchés publics[164]. Ceci étant, cette distinction relative au résultat de l'exploitation risque fort d'évoluer dans les années à venir vers une plus grande simplicité, à la lumière du droit européen qui ne résonne que sur la seule notion de « commande publique[165] ». La collectivité considèrera alors le privé comme un simple prestataire.

L'exploitation d'un service ou équipement touristique par un organisme privé ne remet pas en cause la nature publique de l'équipement ou du service, mais simplement sa gestion.

Par contre, les collectivités publiques suivent dorénavant la procédure de délégation de service public lorsque la rémunération dépend de l'exploitation du service, de l'équipement ou de l'usager. Dans ce cadre de délégations, la fonction de pilotage et de suivi permanent de la puissance publique est impérative pour éviter les dérives. C'est pour cette raison que la loi Sapin a instauré, outre les règles de mise en concurrence préalable, un système de contrôle a posteriori de leur exécution. Ce contrôle est le fait du préfet, de la chambre régionale des comptes, des citoyens.

Cette procédure longue et lourde, très peu mise en œuvre aujourd'hui, présente, pour chaque destination, l'opportunité de réfléchir sur « le fond **»,** de se donner les moyens de bien évaluer le partenaire et de bien évaluer la rentabilité ou le coût d'exploitation du service public touristique local.

---

[164] Conseil d'Etat, 15 avril 1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/Commune de Lambesc

[165] P. Martin-Genier, La gérance, délégation de service public ou marché public, op.cit..

Tableau 16 : Les sept étapes de la procédure de délégation de service public[166]

1. La collectivité délégante approuve le principe du recours à la délégation au vu d'un rapport exposant les principales caractéristiques du service, objet de la délégation.
2. Le délégataire effectue un appel à candidature par la publication d'une annonce dans deux journaux au moins : l'une dans un journal d'annonces légales et l'autre dans une revue spécialisée dans le secteur concerné par la délégation.
3. La commission de délégation examine les offres de candidature. Elle établit la liste des organismes retenus pour présenter une offre.
4. La commission de délégation examine les offres et formule un avis marquant ses préférences sur les solutions techniques présentées par les candidats.
5. L'exécutif de la collectivité entame une négociation des offres après avis de la commission. La négociation est libre.
6. L'assemblée délibérante de la collectivité se prononce sur le choix de l'exécutif sur la base du rapport de la commission de délégation.
7. Le contrat de délégation signé doit être adressé dans les quinze jours au préfet.

L'assemblée délibérante intervient deux fois : en amont, pour adopter le principe même de délégation de service public (et élire la commission), en aval, pour statuer sur le choix opéré par l'exécutif sur l'avis et le rapport de la commission. Sur saisine de l'exécutif, la commission ouvre les plis contenant les offres remises par les entreprises, donne un avis à l'autorité habilitée à signer et établit un rapport à l'attention de l'assemblée.

Chaque exécutif pilote sa procédure, saisit l'assemblée en amont sur la base d'un premier rapport, établit seul la liste des entreprises autorisées à présenter une offre après la publicité prévue par l'article 1411-1, négocie seul sur la base de l'avis de

[166] article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales

la commission, choisit seul l'entreprise puis soumet cette décision à l'assemblée deux mois au moins après la saisine de la commission avec le rapport de celle-ci.

Majoritairement gérés par le secteur « privé » (offices de tourisme associatifs), le service public touristique local et les équipements qui y sont associés font l'objet de choix locaux qui relèvent clairement de la collectivité publique. Si les activités touristiques sont de plus en plus souvent gérées dans le cadre de délégations confiées à des entreprises privées, la commune demeure toutefois responsable devant ses administrés du bon fonctionnement et d'une exécution de qualité correspondant au coût supporté par l'usager.

Parce qu'elle implique de préciser ses spécificités, la mise en place de cet ensemble de gestion des politiques publiques locales de développement touristique est lente et difficile :

- les communes - notamment les petites communes touristiques, sont mal informées de leurs droits et devoirs en la matière et continuent, pour nombre d'entre elles, à concevoir la gestion touristique comme une simple politique d'accueil et de festivités ;
- dans le cadre d'un équipement touristique, une difficulté spécifique apparaît, difficile à résoudre : le citoyen (qui paie, par l'impôt, une partie du coût du service public touristique) n'est pas l'usager. Celui qui paie le service ou l'équipement touristique n'est pas intégralement le touriste. L'intérêt général touristique ne peut être qu'indirect et entre dans un calcul économique seulement sur le long terme difficile à évaluer.
- ces deux facteurs imposent aux collectivités locales une grande expertise, qui doit connaître les marges de manœuvre du privé pour fixer le juste prix du service et lui permettre de se développer et de se rémunérer tout en satisfaisant les exigences de citoyens… qui ne sont pas électeurs !

C'est pourquoi, si la procédure mise en place par la loi SAPIN donne aux élus de la collectivité et aux citoyens les moyens d'apprécier les conditions de l'octroi de la gestion du service public touristique local, peu de collectivité se sont saisies de cette occasion de mettre au point un bon outil de service public en élaborant un cahier des charges clair du service délégué.

Il faut dire que l'article 10 de la loi de décembre 1992 qui redéfinit la place de l'Office de tourisme dans la commune en lui donnant le rôle essentiel dans la gestion des missions du tourisme local a, de fait, transféré le débat du Conseil municipal vers le Conseil d'Administration des Offices. Or, la plupart d'entre eux (plus de 95 %), sont de nature juridique privée (associatifs à 88%). La grande majorité des élus locaux, en se désintéressant du problème dont ils ont renvoyé le traitement aux Offices, se sont souvent dessaisis partiellement de l'exercice d'une politique publique de développement territorial.

b. organismes techniques de mise en œuvre

Le conseil municipal peut, par délibération, décider la création d'un organisme dénommé Office de tourisme qui assure les missions d'accueil et d'information des touristes ainsi que de promotion touristique de la commune en cohérence avec le comité départemental et le comité régional du tourisme. Il peut confier à l'Office de tourisme tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du tourisme dans la commune et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des produits touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations artistiques.

Homologues des CRT et des CDT, mais se limitant à une compétence géographique de niveau communal, les 3.600 Offices de tourisme et Syndicats d'initiatives français constituent un ensemble plus hétérogène que celui des structures départementales et régionales, à la fois relativement à leurs formes juridiques, à leurs tailles et leurs moyens, et à leurs attributions de compétences.

Le droit français distingue le syndicat d'initiative, l'office du tourisme, l'office municipal du tourisme (statut d'Établissement Public Industriel et Commercial) :

- **La fin des Syndicats d'initiative**

Il sont à l'origine des organismes présents aujourd'hui pour accueillir et informer les touristes. Le premier de ce type semble être le « comité des promenades de Gérardmer » dans les Vosges en 1875, mais la première utilisation du terme de "Syndicat d'initiative" apparaît à Grenoble en 1889. Des Pyrénéistes convaincus affirment au contraire que la première mention de ce type de structure est antérieure de quelques années dans leur massif… Ce sont les commerçants locaux qui, conscients du développement de l'afflux de visiteurs se sont organisés pour tirer le meilleur parti de la venue de ces nouveaux clients. Très rapidement, les S.I. se sont implantés dans les communes fréquentées par des touristes.

Le Syndicat d'initiative est un organisme de droit privé (en général de forme associative) ne bénéficiant pas d'homologation par les pouvoirs publics, n'ayant pas d'obligation particulière vis-à-vis de la commune et disposant de très faibles moyens (les communes ont tendance à faire bénéficier de subventions des organismes dans lesquels elles peuvent participer). Depuis une trentaine d'année, la structure de ce type s'est avérée insatisfaisante car trop basée sur le bénévolat et de qualité médiocre. Deux autres organismes sont apparus qui se substituent actuellement aux Syndicats.

- **L'Office de tourisme**

C'est parfois un ancien syndicat d'initiative qui a demandé et obtenu l'homologation par les pouvoirs publics (décision du Préfet après avis de la Commission départementale d'action touristique)[167]. Cette homologation, possible depuis les années 1970, classe dorénavant les Offices de tourisme en 4 catégories notées de 1 à 4 étoiles[168]. Les obligations (organisation générale, localisation, locaux, équipements publics à proximité, nombre, qualité et formation supérieure du personnel rémunéré, matériel, périodes et horaires d'ouverture, normalisation, services aux touristes, services aux professionnels) augmentent avec le niveau de classement. La participation de la commune et son contrôle des orientations de l'Office de tourisme ne sont pas systématiques. Elles augmentent là aussi avec le

[167] arrêté du 3 octobre 1991, J.O. du 3 novembre, page 14408

[168] arrêté du 12 janvier 1999 fixant les normes de classement des Offices de tourisme, Journal Officiel Gazette Officielle du Tourisme du 3 mars 1999, n° 1474

classement, mais les communes ne sont majoritaires que dans un Office de tourisme 1* sur dix et un Office de tourisme 4* sur quatre[169].

Ce retard s'explique par celui avec lequel le législateur a officialisé le rôle des Offices de tourisme : en effet, le texte désignant expressément l'Office de tourisme comme l'organisme que les communes peuvent mettre en place pour mener à bien leur politique touristique est la loi du 23/12/92 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

- **L'EPIC Office de tourisme**

(article L. 2231-9 du Code des collectivités territoriales)

Instaurée en 1964, cette structure, initialement réservée aux stations classées et aux communes littorales, permet à la municipalité le contrôle total de son développement touristique. En 2004, toutes les collectivités locales pourront le créer. Une commune ou un groupement de communes peut instituer par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant un établissement public industriel et commercial chargé de la promotion du tourisme dénommé office du tourisme. L'office du tourisme assure la coordination des divers organismes et entreprises intéressés et peut être autorisé à commercialiser des prestations de services touristiques dans les conditions prévues par la loi n°92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages. La délibération qui crée l'office du tourisme fixe la composition et les modalités de désignation du comité de direction. Les membres représentant la collectivité détiennent la majorité des sièges du comité..

L'établissement public à caractère industriel ou commercial (EPIC) est présidé par le Maire qui en nomme le directeur. Ce type de structure présente l'avantage d'une plus grande précision de gestion que les structures de droit privé comme l'association 1901 ou la société d'économie mixte (qui fonctionne comme une S.A.).

---

[169] Fédération Nationale des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative, *Evolution prospective des Offices de Tourisme,* 1994, XXe Congrès national des O.T.S.I. - Vichy, 29 septembre - 2 octobre 1994, 32 p.

3. Les statuts juridiques des organismes territoriaux de développement touristique

a. La gestion publique (le service public industriel et commercial)

Dans ce système de gestion, la commune reste gestionnaire et prestataire du service public touristique. Elle érige l'Office en personne morale de droit public particulière : en effet, l'utilisation de la régie directe est impossible dans le domaine touristique, puisque la loi stipule clairement que des professionnels du tourisme doivent pouvoir siéger dans l'instance délibérante.

La commune qui souhaite créer un Office de tourisme public a donc le choix entre deux organisations administratives du service public dotées de l'autonomie juridique et financière : l'établissement public ou la régie dotée de l'autonomie juridique et financière.

L'EPIC ou la régie dotée de l'autonomie juridique et financière permettent à la collectivité locale d'exercer pleinement les missions modernes attendues d'une institution touristique tel que l'Office. En effet, autour des missions d'accueil, d'information et de promotion du tourisme de la commune se sont développées, répondant à des besoins nouveaux, de nouvelles missions qui fondent désormais le projet touristique local : actions éducatives envers les touristes, organisation et visites d'expositions ou de monuments, création et gestion de boutiques permettant aux visiteurs d'emporter documentations, souvenirs, supports de découverte prolongeant la visite ou le spectacle (événement), productions audiovisuelles, disques, cassettes, CD ROM, gestion d'espaces de restauration... Ces activités principalement commerciales, peu compatibles avec une gestion publique à caractère administratif, entrent totalement dans le champ de la gestion du service public industriel et commercial.

- **le système d'EPIC**

C'est un outil bien adapté aux stations classées ou balnéaires, mais qui ne concerne encore que 6,70 % des services publics touristique locaux_ en France.

D'abord parce que, jusqu'en 2004, seules les communes littorales et les stations classées ont pu opter pour ce régime juridique[170]. Cette clause disparaîtra certainement en 2004. Au contraire, à partir de cette date, il risque d'y avoir un mouvement fort en faveur de la création d'EPIC touristiques par les communes.

Il permet d'administrer de façon coordonnée et sous une forme industrielle et commerciale leur développement touristique. Son champs de compétences est large : la commune le consulte sur les projets d'équipements collectifs d'intérêt touristique. Elle peut le charger de l'exploitation d'installations touristiques et sportives, d'organisation de fêtes et de manifestations artistiques. Elle peut, en ce qui concerne l'accueil et l'information, lui déléguer tout ou partie de ce rôle.

Ainsi, l'Office de tourisme - EPIC peut recevoir régulièrement des subventions, les taxes de séjour, la taxe sur les entreprises spécialement intéressées à la prospérité de la station, gérer plusieurs activités touristiques (accueil, informations, promotion, exploitation de services,...) à l'exception de l'activité d'intermédiaire en matière de location de meublés et de vente d'immeubles.

Si l'Office de tourisme - EPIC est créé par arrêté du Préfet après délibération du conseil municipal, son fonctionnement est soumis au contrôle de légalité comme au contrôle budgétaire des juridictions compétentes. Dans les stations classées pluri communales, il est intercommunal. Administré par un comité de direction partenarial de 12 à 15 membres (12 à 21 membres pour les Offices de tourisme intercommunaux), présidé de droit par le maire même si les représentants des professions et associations locales au tourisme sont majoritaires au Conseil

---

[170] L'article L 2231 du Code général des collectivités territoriales : « *Dans les stations classées ainsi que dans les communes littorales définies par la loi n° 86-2 du 3/01/1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, il peut être institué par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, à la demande du conseil municipal intéressé, un EPIC dénommé Office municipal du Tourisme. Régie communale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (le budget et les comptes sont toutefois soumis à l'approbation du Conseil municipal), l'Office (dit municipal) du Tourisme est chargé de promouvoir le tourisme dans la station* » a été modifié par la loi du 13 août 2004.

d'Administration (ce qui ne sera bientôt plus le cas), il incarne la maîtrise publique sur les missions touristiques. Il est d'ailleurs administré par un Comité directeur et géré par un directeur, recruté par contrat de droit public et nommé par le président.

Tous les assouplissements accordés au fonctionnement des régies personnalisées par rapport à celui des communes sont applicables à l'Office de tourisme (article R. 142-2) : il peut recruter du personnel par contrat de droit privé, bénéficie de la nomenclature de la comptabilité commerciale, procéder à des inscriptions budgétaires indicatives en ce qui concerne la section fonctionnement de son budget, contracter des emprunts, céder des participations financières et enfin recourir, avec l'accord du préfet, à un comptable spécialisé responsable sur le plan financier. Sa comptabilité doit respecter la directive de comptabilité publique M 14.

A la différence de l'Office de Tourisme associatif (voir plus loin), l'Office de tourisme - EPIC peut bénéficier d'une garantie de financement. En effet, aux recettes à caractère incertain provenant de dons, de rémunérations pour services rendus et de l'exploitation d'équipements touristiques, s'ajoute le produit de la taxe de séjour qui, lorsqu'elle est perçue, lui est obligatoirement affecté.

Cependant, les communes sont souvent obligées de compléter ces recettes par des subventions car, en raison de l'absence de décret d'application permettant à la municipalité d'instituer, au bénéfice de l'office, la taxe sur les entreprises spécialement intéressées à la prospérité de la station, prévue par l'article L. 233-46 du code des communes, la participation des professionnels au financement de son budget est généralement inexistante.

Malgré ces facilités, l'Office de tourisme - EPIC, en raison de son assujettissement aux règles de la comptabilité publique et au code des marchés publics (sauf pour l'achat des fournitures courantes), est moins souple dans sa gestion des fonctions de relations publiques (remboursement à ses agents des frais réels de mission et de représentation), d'organisation de manifestations d'animation des loisirs et d'exploitation des services commerciaux exposés à la concurrence privée. Mais, pour le contribuable, le coût du fonctionnement du service est beaucoup plus transparent. Aussi, la formule est surtout indiquée pour les fonctions d'information et d'accueil du public, de communication publicitaire et d'appui technique et commercial aux professionnels du tourisme (observation locale du tourisme, centrale de réservation, prospection commerciale, formation professionnelle, montage de produits, service de promotion).

Le régime fiscal de l’Office de tourisme - EPIC est le même que celui des régies personnalisées sauf en matière de T.V.A. pour lequel il est plus favorable.

Il reste qu'en raison des lourdeurs de mise en œuvre, de l'obligation d'affectation du produit de la taxe de séjour à son budget, des risques de divergence entre élus municipaux (minoritaires dans le conseil de direction) et personnalités qualifiées (majoritaires), l’Office de tourisme - EPIC est moins prisé que l'association para municipale "office de tourisme" ou la S.E.M. et c’est dommage, car l’EPIC ou la Régie avec autonomie juridique et financière ne déchargent pas les élus locaux de la responsabilité politique de la gestion du développement touristique.

- **le système en régie**

avec autonomie juridique et financière , répond bien aux missions modernes du service public touristique local. Mais 1,9 % seulement des services publics touristiques locaux y ont eu recours.

Réservé aux seules communes littorales et aux stations classées, l’Office de tourisme - EPIC n’était pas accessible aux autres communes jusqu’en 2004. Une autre forme publique de gestion du service public touristique local pouvait alors être appliquée, de statut proche. La Régie autonome avec personnalité morale et financière la rapproche du statut d’EPIC **:** elle en a les mêmes règles de gestion et de fonctionnement dans son organisation générale.

Dès lors, la Régie personnalisée, qu’elle soit à caractère de service public administratif ou de service public industriel et commercial, présente de réels avantages : elle dispose d’une large autonomie de gestion, mais reste dans le cadre du service public ; son budget adopté est communiqué à la collectivité qui n’a pas à l’approuver. Seule, la subvention qui lui est attribuée par la collectivité territoriale en contrepartie des contraintes de service public qui lui sont imposées fait l’objet d’une délibération. Le fait que son directeur soit nommé par le maire (ou le Président de Communauté) permet d’affirmer le service public et a le mérite de la transparence : ne le fait-il pas également, par tractations détournées, dans le cas de l’Association ? Clairement placée sous la tutelle de la collectivité territoriale qui la crée, la Régie a la capacité de désigner, dans son conseil d’administration,

des personnes qualifiées, d'autres partenaires publics ou privés. Son régime s'adapte très bien à la situation différentielle locale.

La régie personnalisée peut, en outre, constituer un outil de coopération minimum associant d'autres collectivités territoriales au pilotage et à la gestion même si il n'y a pas de transfert à un établissement public de coopération.

b. La gestion déléguée au secteur privé

La gestion déléguée au secteur privé représente aujourd'hui 91 % des cas. Elle offre une grande souplesse aux collectivités pour organiser efficacement leur activité touristique. Dans tous les cas, cette formule de gestion est l'instrument d'un partenariat local qui implique une forte fonction de concertation : il ne s'agit pas seulement ici, pour la commune, de prendre l'avis des prestataires tout en conservant la liberté de se déterminer ensuite souverainement. C'est *l'accord des partenaires* qui est recherché afin de les impliquer dans des résolutions prises en commun.

Toutes les délégations exposent peu ou prou les mêmes contraintes de la maîtrise du service public et de son contrôle. La diversité des délégations des missions de service public touristique local tient donc essentiellement à la diversité de la nature financière des liens que souhaite établir la commune avec l'organisme gestionnaire du tourisme. Contrairement au cas où l'Office de tourisme est de nature publique, le délégataire poursuit un but intéressé, même dans le cas d'une association loi 1901 : le " but non lucratif " interdit seulement la distribution des bénéfices, pas la réalisation de profits réinvestis qui légitime la création de cette entreprise.

- **l'Office de tourisme associatif**

En France, l'Office de tourisme associatif représente encore 88 % des modes de gestion.

L'Office de tourisme associatif fut longtemps jugé comme adapté aux communes ne bénéficiant que d'une attractivité touristique moyenne ou faible. En effet, les spécificités de sa gestion en font plus un "comité des fêtes" qu'un outil efficace pour la mise en place d'une stratégie politique de développement territorial par le tourisme. Initialement groupements d'intérêt local ayant pour but la défense et la mise en valeur des richesses naturelles et artistiques de la zone de son ressort, les offices de tourisme associatifs ont été regroupés en Fédérations Nationale (dès 1964), Régionale, et en Unions départementales qui les classent en catégories (étoiles ou lettres) en fonction de l'importance des locaux d'accueil et des services offerts aux touristes.

Régi par la loi de 1901 sur les associations à but non lucratif, l'Office de tourisme a une utilité touristique générale et d'intérêt communal. Il regroupe des personnes du secteur privé (professionnels concernés), des élus municipaux et fonctionne sur la base des cotisations des adhérents et rémunération des services rendus, avec, souvent, un conventionnement avec les collectivités locales (ce qui leur apporte, en moyenne, 70 % de leurs ressources).

Traditionnellement, il est d'usage de penser que cet outil permet à la municipalité de contrôler indirectement l'exercice des fonctions touristiques non marchandes (accueil et information du public, communication et promotion institutionnelles, relations publiques, animation générale de loisirs) et la gestion d'activités marchandes (exploitation d'équipements et de services touristiques). Cette certitude est illusoire :

En effet :

- l'*organisation et la vente de voyages, de séjours ou de visites* de ville, sites ou monument sont subordonnés à la délivrance d'une autorisation par le Préfet de Région (par délégation du Ministre chargé du Tourisme et après avis du D.R.T.) – système susceptible d'évoluer en 2004.

- l'office de tourisme n'a pas le droit de vendre des prestations touristiques hors de sa circonscription (d'où l'intérêt d'offices intercommunaux) ou de prêter son concours à la location de meublés.

- l'insuffisance de sa surface financière (ses ressources sont assurées à plus de 70 % par des subventions et aides communales[171], (ce qui soumet sa gestion au contrôle de la Chambre Régionale des Comptes), le faible engagement des professionnels l'empêchent d'accomplir correctement la plupart des fonctions touristiques essentielles rappelées en tête de chapitre.

- si un engagement plus important de la commune peut le rendre para municipal (c'est-à-dire géré par un conseil d'administration présidé de droit par le maire et dans lequel les conseillers municipaux disposent d'une majorité absolue), sa légalité est alors sujette à caution (les conditions de son fonctionnement ne sont pas conformes à l'esprit de la loi 1901). Il expose ainsi ses dirigeants, et plus particulièrement le maire, aux présomptions de *gestion de fait* et de *délit d'ingérence.*

C'est pourquoi, il importe que :

- l'emploi des subventions communales soit conforme à la fois aux statuts de l'association et à la délibération du conseil municipal et que leur attribution fasse l'objet d'une convention pour justifier l'octroi de l'aide et les conditions du contrôle de la collectivité sur son utilisation.

- les études confiées par la commune, équipements et services qu'il exploite pour son compte fassent l'objet de contrats attribués conformément au code des marchés publics.

En matière fiscale, le régime de l'office de tourisme associatif est le même que celui de l'Office municipal de tourisme (EPIC) s'il est homologué par le Préfet du département. Dans le cas contraire, seules ses activités d'utilité générale sont exonérées de la T.V.A. : ses recettes - *subventions comprises* - provenant de l'organisation de manifestations ou de l'exploitation d'équipement y sont assujetties.

---

[171] FNOTSI, 1994, op. cit.

En dehors des fonctions traditionnelles d'accueil et de promotion institutionnelle, l'office de tourisme associatif apparaît aujourd'hui comme un outil financièrement et techniquement de plus en plus mal adapté à la conduite d'une stratégie politique partenariale d'envergure (entre le secteur privé et le secteur public) en matière d'équipement et de gestion des services touristiques. De fait, les collectivités publiques limitent la plupart du temps son activité aux fonctions d'information, de représentation, de publicité et d'organisation des fêtes.

En ce sens, on peut donc considérer que l'Office de tourisme associatif, s'il remplit juridiquement les conditions nécessaires à la gestion du service public touristique, n'est pas un outil très performant pour développer une politique touristique du territoire fondée sur le principe de différence.

L'association fait en effet l'unanimité parce qu'elle se limite généralement aux missions " par nature " conférées par la loi Mouly : accueil, information des touristes, promotion de la commune. Mais les territoires locaux peuvent difficilement s'en servir comme outil technique de développement et d'aménagement [172]. Car l'association est autonome et l'adhésion de ses membres doit être volontaire. Ne pas respecter cette autonomie juridique en lui confiant la conduite de politiques publiques revient, pour les communes touristiques, à tomber dans la para administration : l'action et l'administration privées de l'Office associatif ne peut se confondre avec le pouvoir municipal.

Les Régies et EPIC, qui induisent certes des coûts de gestion publique plus importants, sont des instruments mieux adaptés à la conduite des politiques publiques de développement touristique local. Ces outils ne sont cependant accessibles en milieu rural ou en zones de faible densité que dans le cadre des

---

[172] missions concernant l'animation, la coordination des acteurs et actions touristiques publiques et privées, le développement (création d'emplois et de richesses, y compris sociales et culturelles), l'aménagement (mise en œuvre des procédures du droit de l'urbanisme), la commercialisation des produits touristiques, le recueil de données sur l'activité touristique (" l'observation touristique ", c'est-à-dire la veille économique), la réglementation et la sécurité.

regroupements intercommunaux seuls susceptibles d'offrir des ressources financières suffisantes à ces structures.

Les Offices intercommunaux à statut d'EPIC de communauté ou de pôle ne pouvaient donc qu'être promus : les projets de la décentralisation du tourisme de 2004 ne révolutionnent en rien la structure du développement touristique. Ils tiennent uniquement compte des nécessités et obligations déterminées par l'évolution du droit et de l'économie générale.

- **la Société**

En France, la Société d'économie mixte touristique locale reste un instrument très utilisé[173] même si on ne connaît pas son avenir en raisons des évolutions libérales de la politique européenne.

La société d'économie mixte locale permet un partenariat très fort entre secteur public et entreprise privée. Entre 1983 et 1991, le nombre des S.E.M.L. a augmenté de 110 %. L'économie et la promotion touristique ont été les domaines privilégiés de ces créations. De nombreux grands équipements publics de loisirs, comme le Futuroscope, les Zéniths, la Cité de l'espace (Toulouse), le Centre Nausicaa (Boulogne-sur-Mer), Volcans (Clermont-Ferrand), Océanopolis (Brest), Lascaux 2 (Dordogne), le Mémorial de la Bataille de Normandie (Caen), Tignes Développement (rénovation de logements privés en Savoie), le Club Méditerranée de Pompadour, etc. sont gérés par des SEM.

Dans tous les cas de figure analysés, la SEM joue un rôle de "locomotive" lorsque les partenaires privés, plus frileux, peu concernés par les enjeux du développement local, attendent que d'autres ouvrent le marché. La défaillance du secteur privé en matière de gestion des services touristiques (défaillance couramment rencontrée dans les sites à rentabilité limitée, c'est-à-dire dans les lieux qui font l'objet d'une attention soutenue en termes d'aménagement du territoire) légitime l'outil SEM et peut le conduire à se substituer à celui-ci dans les cas les plus critiques. La SEM joue un rôle structurant par la réalisation ou la gestion d'équipements publics indispensables au développement.

Le rôle important et positif des SEM dans le développement touristique local depuis près de vingt ans ne saurait être écarté au seul regard des difficultés rencontrées localement. Certes, en raison des relations qu'entretiennent nécessairement les collectivités territoriales et les SEML, le rôle des élus au sein de celles-ci reste à préciser : l'état du droit est en l'espèce incertain[174]. Néanmoins, la SEM répond pleinement à la gestion des politiques touristiques lorsqu'elle

---

[173] pour ce qui est du champ d'intervention, des compétences et le rôle des SEM, consulter le chapitre qui leur a été réservé dans V. Vlès, *Le projet de station touristique*, op. cit.

[174] J. Munsch, *Elus locaux et SEM : une participation à risques*, in Les Cahiers Juridiques des collectivités territoriales et des associations, n° 48, mai 2000, p. 5 à 6.

exploite directement des équipements : la logique de l'équilibre des recettes et des dépenses par service permet ainsi de concentrer, en gestion déléguée, toutes les missions de développement dans un seul instrument.

> Sur la dizaine de Zéniths existant en France, la majorité est gérée par des SEM, comme à Caen, Montpellier, Lille, Pau, Orléans. La réussite la plus spectaculaire mais également la plus fragile dans le domaine du tourisme reste sans conteste le parc du <u>Fururoscope</u> de Poitiers. Conçu, porté et développé par une SEM du Conseil général de la Vienne, il est devenu l'un des sites les plus visités en France en une douzaine d'années : 2,8 millions de visiteurs en 1997. Cette SEM a géré un parc et des services permettant la création de 15.000 emplois en plus de ses 1.350 salariés. Son excellente exploitation, largement bénéficiaire, n'a pas empêché la collectivité locale d'estimer qu'elle devait se retirer pour laisser au secteur privé la gestion des installations : le Conseil général de la Vienne a vendu au groupe Amaury (pour 42 millions d'€) les 70 % de parts qu'il détenait dans la société d'exploitation). Cependant, la demande ne se satisfaisant plus de l'évolution de l'offre, le groupe a revendu sa participation au Conseil général à la première apparition des déficits d'exploitation. Il revient maintenant au contribuable local de statuer sur un outil de production touristique qui deviendra vite obsolète s'il ne s'adapte pas aux évolutions de la sociologie des loisirs.

Après l'aménagement et l'immobilier touristiques, la gestion des services publics est le troisième grand secteur d'intervention des SEM :

- la SEM de gestion du Parc Vulcania, qui a ouvert en 2002, réunit un capital de 3,8 millions d'€, un montant très élevé pour une SEM de gestion. Les retombées attendues de ce parc sont évaluées entre 12 et 23 millions d'€ sur l'économie locale. Cette SEM travaille au montage de produits touristiques nouveaux dans une optique de développement régional en liaison avec un comité scientifique en amont et un parc animalier et ludique privé en aval.
- la Semitour est la plus importante société d'économie mixte en matière touristique en France. Avec ses 75 permanents, elle gère 20 équipements touristiques dont 7 sites culturels appartenant au Conseil général de la Dordogne, à l'Etat ou au privé.

Les actionnaires de ces sociétés sont les communes et groupements de communes pour 54 %, les départements et régions pour 10 %, les entreprises pour 9 %.

En pratique, il est assez rare que la rentabilité des opérations bénéficiaires soit suffisante pour assurer une péréquation en faveur des activités non rentables. Dans ce cas de figure, la collectivité est contrainte de financer entièrement le fonctionnement des services d'accueil et de promotion touristiques. Car les tribunaux condamnent l'équilibre d'un exercice excédentaire par un service déficitaire. Si ces fonctions sont assurées par la SEM, ce financement est soumis au versement de la TVA. La solution SEM locale coûte plus cher à la collectivité que la solution EPIC ou association (exonérés de T.V.A. sur le fonctionnement), d'autant plus qu'elle ne peut pas alléger cette charge par des cotisations. Par contre, la SEM reste très adaptée à la construction et à la gestion des équipements touristiques : la plupart des 200 SEM touristiques (sur les 1100 SEM existantes), outre celles qui ont pour objet l'aménagement de stations nouvelles, se sont spécialisées dans la réalisation et la gestion d'équipements de loisirs (remontées mécaniques, ports de plaisance, parcs aquatiques, golfs, piscine, tennis,...) et d'hébergement (hôtels restaurants, établissements thermaux, meublés,...).

Rares sont celles qui sont réellement polyvalentes : les fonctions d'accueil, de promotion touristique, d'intérêt touristique général continuant à être assurées par l'Office du tourisme associatif. Heureusement, d'ailleurs, car l'action des SEM est souvent handicapée par le risque politique qui est inhérent à sa nature. Les options de gestion du tourisme local par la SEM n'échappent pas aux choix politiques des élus et donc aux échéances électorales. Ce calendrier *contredit* parfois *le souci de la gestion à long terme* et rend souvent les stratégies de management local caduques.

La sophistication et le coût des techniques et moyens de gestion des équipements touristiques des destinations importantes rendent la SEM indispensable. Par sa nature, à la charnière du public et du privé, imprégnée d'une double culture, la SEM est sans doute bien placée pour "traduire", sur un territoire,

une logique politique et économique qui fait l'objet d'un consensus local. Elle dispose en effet de réels atouts pour réussir des différentes coopérations nécessaires à la réalisation du projet, soit par le biais de ses actionnaires, soit, plus largement, grâce à ses partenaires contractuels.

Mais elle ne peut le faire qu'à la condition que, sur son territoire d'intervention, un véritable projet ait été débattu entre élus et opérateurs touristiques. En faisant de leur propre stratégie une stratégie territoriale, elles deviennent de véritables entreprises de développement local à la disposition des collectivités pour mettre en œuvre et décliner de manière cohérente les différences du potentiel touristique local.

En ce sens, l'existence d'une SEM est révélatrice de la “ maturité ” de la société locale dans la conduite des politiques de développement et d'aménagement touristique. Leur faible nombre témoigne du chemin qu'il reste à faire.

c. Des changements nécessaires et attendus

La faiblesse du recours à l'EPIC et à la Régie avec autonomie juridique et financière témoigne de la volonté des collectivités locales de maintenir le moteur du développement touristique local dans le domaine du marché. Les lois du marché colorent ainsi le service public touristique local en le soumettant à des objectifs de productivité et de rentabilité, même si la collectivité admet, par sa présence au sein des SEM ou Associations, que le marché est inapte à satisfaire seul la satisfaction des besoins de la collectivité.

La contradiction de nature entre le statut privé des associations loi 1901 des organismes locaux du tourisme et la mission de service public dans laquelle ils souhaitent de mieux en mieux s'inscrire à la demande conjointe de l'Etat et des collectivités locales a atteint aujourd'hui une limite. Des conventions précises sur tous les domaines (aides financières des collectivités locales, mise à disposition de locaux ou de personnels, concours en nature), ne pourront surmonter cette contradiction qu'au regard de la loi Sapin, mais pas vis-à-vis de l'extension du régime de libre concurrence que revendiquent les états de la communauté européenne et le dynamisme actuel du capitalisme mondial dans le secteur des services.

Beaucoup d'Offices gérant des activités importantes pouvant être qualifiées de service public sont pourvus de conseils d'administration dans lesquels les collectivités publiques détiennent de fait la majorité des voix et où les représentants des adhérents et personnalités qualifiées ne servent que d'alibi. De

ce fait, le conseil d'administration associatif, loin d'être un lieu de débat riche pour la vie de la structure, sert de chambre d'enregistrement à des politiques publiques s'insérant dans le champ privé. L'absence de cohérence entre mission de service public et gestion associative privée a conduit à une situation bâtarde, opaque qui n'est pas favorable à l'expression des missions locales ni respectueuses de la logique associative.

Par ailleurs, la question du niveau et de la pertinence de l'apport financier des collectivités territoriales en regard aux missions accomplies est posée. Seule l'économie mixte est, statutairement, en mesure de gérer l'approche opérationnelle des deux secteurs : public et privé. La plupart des institutions touristiques liées aux collectivités locales - qu'elles soient gérées en service public industriel et commercial ou sous forme associative - bénéficient de subventions de fonctionnement considérables des collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales), excédant souvent 2/3 de leur budget annuel.

Dans le cas des Comités Départementaux du Tourisme, dont les ressources proviennent à plus de 95 % du public, on est légitimement en droit de se demander si l'affectation de près de 50 % de ce budget à la rémunération de la masse salariale de la structure (cas de la plupart des C.D.T.) n'est pas une manière habile mais peu claire de gérer du personnel sur fonds publics en évitant les statuts inhérents aux droits et devoirs de la fonction publique territoriale. Certes, les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale auxquels les institutions placées en régie doivent légalement faire appel ne répondent pas toujours aux besoins spécifiques des entreprises touristiques, notamment en ce qui concerne la promotion, l'aménagement et le développement. les professionnels présentent la lenteur et la complexité des règles de gestion liées au service public industriel et commercial comme de véritables freins à la mise en œuvre de projets touristiques dynamiques et modernes. Cette vision assez caricaturale du S.P.I.C. mérite cependant d'être nuancée : les EPIC ou régies autonomes les plus performants ont pu mettre en place des solutions palliatives efficaces en termes de gestion (régies d'avance, prélèvements automatiques, paiements magnétiques).

Les modes actuels de gestion des instruments des politiques locales de tourisme témoignent de la volonté de garder au management public à la fois la souplesse de gestion propre aux associations et le contrôle rassurant exercé sur elles par

l'affectation d'une subvention qui leur permet de fonctionner[175]. Ce cadre juridique imparfait est le gage, pour les élus locaux, de la pérennité et de la stabilité des institutions, corollaire de l'assise de leur pouvoir. Les responsables touristiques locaux apparaissent volontiers assez satisfaits des modalités pratiques de la gestion associative : souplesse de la gestion budgétaire et de l'embauche du personnel, contrôle de gestion à leurs yeux de mieux en mieux assuré grâce à la présence d'experts comptables et de commissaires aux comptes.

Cependant, beaucoup de responsables touristiques associatifs ont dit leur malaise grandissant à conduire des activités marchandes dans un système dont ils estiment que la nature est souvent détournée : la mission de service public des associations locales de tourisme s'estompe parce que les collectivités locales s'en retirent peu à peu. En effet, ces derniers, inquiets de se trouver dans des situations de gestion de fait, envisagent de plus en plus fréquemment le desserrement du lien qui les rattache aux associations (présidence, participation au bureau, puis au C.A.). Du coup, la mission de service public, traditionnellement attachée à la présence des élus locaux dans l'organe de direction de la structure, s'en trouve symboliquement affectée.

Ces associations, qui mettent en œuvre de véritables politiques publiques, n'ont pas de statut conforme à leurs missions et ne permettent pas d'exercer un vrai contrôle public des crédits que les collectivités territoriales leur consacrent. Aussi il semble que l'adaptation du statut de Régie avec autonomie juridique et financière (choix de la gestion directe) ou la SEM (gestion déléguée) présentent un grand intérêt de gestion dans **la transparence** qui fasse de l'Office de tourisme un vrai acteur des politiques publiques du développement touristique local.

En tout état de cause, l'adaptation des Régies personnalisées apporterait une réponse pertinente aux attentes des grandes stations : tout en maintenant clairement le concept de service public, ces Régies permettent des capacités de coopération avec d'autres collectivités et d'autres partenaires, grâce à l'existence de conseils d'administration permettant d'associer des personnalités extérieures.

Les problèmes posés aux Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML) sont de nature très différente : au contraire, dans ce cas de figure, la présence des capitaux privés ne semble pas traduire une vraie prise de risque par des

---

[175] les recettes du budget moyen des Offices de tourisme proviennent pour plus de 70% des subventions communales (sources : Fédération Nationale des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative, enquête mars 1994.

actionnaires privés mais plutôt un “ service ” rendu aux collectivités locales par certains de ses partenaires. Par ailleurs, dans de nombreux cas, la formule juridique choisie résulte de situations locales ou historiques originales où se mêlent des activités très hétérogènes comme la gestion de parking, la gestion d’équipement de spectacles ou des remontées mécaniques. La formule, qui ne peut pas s’appliquer à toutes les collectivités locales ayant à gérer un service public touristique, ne peut donc pas constituer un modèle.

3. Formes et résultats des politiques d'aménagement touristique

L'aménagement touristique en station est soumis à des processus de décision complexes . Les conditions de leur déroulement sont fonction des montages financiers possibles. Les programmes engagés traduisent donc une grande diversité de stratégies et de pouvoirs[176]. Comme dans toute action publique, trois grandes catégories d'acteurs y interviennent : les **élus**, qui détiennent le pouvoir politique et représentent les **citoyens**. ***L'administration***, qui exécute les décisions et régule les relations entre le pouvoir politique et ces citoyens.

Les multiples décisions et interventions dans l'équipement et l'aménagement touristique local ont fini par ébaucher, au cours des ans, une ou plusieurs politiques d'organisation de l'espace. Globalement en France ou même en Espagne et en Italie, ces politiques sont récentes. Le pouvoir politique a traditionnellement accordé à l'équipement touristique de son territoire une importance moindre qu'il ne l'a fait pour d'autres secteurs du développement. L'aménagement rural, par exemple, a été considérablement aidé en raison des importantes mutations que l'espace agricole a subies au cours du XXe siècle. De même l'action urbaine, qui tire sa légitimité de siècles d'intervention en faveur de l'habitat, des équipements collectifs et des services, fonde l'intervention prioritaire des pouvoirs publics sur l'espace social.

---

[176] Secrétariat au Tourisme, *Analyse des investissements touristiques de 1980 à 1993*, Paris : Direction du tourisme, 1995.

Tableau 17 : Les sept premières régions touristiques françaises

(déplacements touristiques des Français)

Rang **Nuitées**	**Séjours**	Région	Nuitées (millions)	Durée moyenne (en nuitées)
1	**2**	Provence-Alpes-Côte d'Azur	101,3	7,1
2	1	Rhône-Alpes	91,6	5,5
3	7	Languedoc-Roussillon	75,0	7,7
4	4	Bretagne	63,3	6,1
5	6	Aquitaine	61,2	6,1
6	5	Pays-de-la-Loire	53,4	5,2
7	8	Midi-Pyrénées	43,2	5,5

Ce tableau ne prend pas en compte les arrivées ou nuitées des étrangers qui placent l'Ile-de-France dans une position très particulière.

Source : Direction du Tourisme, 2003

Tableau 18 : Les séjours et les nuitées selon les types de destination en 2002

	Part* dans les séjours 2001	Part* dans les séjours 2002	Part* dans les nuitées 2001	Part* dans les nuitées 2002
Mer	25,2	25,0	36	35,8
Montagne	14,2	14,2	18,7	18,8
Campagne	38,1	38,3	33,9	33,9
Lac	3,7	3,6	4,8	4,9

Ville	31,6	32,0	23,3	24,4

*les totaux de chaque colonne dépassent 100 parce que des réponses multiples sont possibles.

Source : SOFRES pour la Direction du Tourisme, 2003

Cependant l'aménagement et l'urbanisme opérationnels ne sont plus aujourd'hui dans l'ignorance du secteur d'activité lié aux loisirs : c'est un fait très nouveau, ils se placent plutôt volontiers dans sa reconnaissance. L'oxymore traditionnel des deux termes « *tourisme* » et « *ville* » disparaît peu à peu : alors que pendant des décennies le tourisme est resté pour l'urbaniste synonyme d'exode vers la plage, vers les paradis verts ou les déserts blancs, la ville touristique devient rapidement un modèle urbain référentiel.

31. La fin d'un oxymore : l'essor de l'enjeu touristique urbain.

Dans les documents de planification urbaine, trois maîtres mots sont apparus depuis dix ans : cohérence, transversalité, mixité. De nouvelles mobilités, de nouveaux territoires, de nouveaux citadins, de nouveaux besoins, de nouveaux modèles temporels, de nouveaux rythmes urbains marquent les pratiques des espaces ouverts à la visite, à la découverte de l'altérité, à l'échange. Intégrer les problématiques touristiques dans la gestion urbanistique de la ville est devenu peu à peu une impérieuse nécessité à laquelle se plie désormais la cité, et pas seulement pour des raisons d'image. Car les habitants eux-mêmes montrent un grand appétit pour la « théâtralisation », la « festivalisation » et la « mise en récit» des villes qui sont ainsi vécues comme l'était la cité.

L'espace public (la place, la rue, l'espace de la rencontre, de l'évènement, ouvert à tous) y est le lieu précis qui focalise, permet ces pratiques et où s'expriment des revendications parfois conflictuelles (« gentryfication », appropriations de tous ordres, nuisances sonores...). Pour les destinations touristiques que sont devenus les mondes urbains, la question de la production, de l'aménagement et du

fonctionnement des lieux publics donne son originalité, son caractère, sa différence à la destination. L'urbanisme touristique devient un des outils de la politique de marketing territorial de la ville et permet sa différenciation par rapport aux concurrentes.

Pour mieux accueillir le voyageur, l'urbaniste réfléchit dorénavant à la fois sur les fondements de la « cité » (*civitas* ou *polis*– le lieu où s'exprime la citoyenneté) et sur la structure de ses usages, la gestion des pratiques qu'en font les habitants et les touristes. On lui demande de transformer l'organisation physique, paysagère, fonctionnelle des lieux centraux pour refléter l'identité culturelle locale, ses modes de régulation, ses politiques, la gestion de son territoire. Mieux : on lui demande de mettre en récit la ville, de la « raconter ». Cette « mise en tourisme » place l'espace social sous le regard de l'autre, du spectateur, de l'étranger. Partout, le voyageur participe au regain de l'intérêt relatif à l'usage de la place publique, contrairement à l'époque où J. Jakobs constatait la mort de la vie urbaine[177]. Cette « *nouvelle envie de la place publique* » est remarquable dans ses pratiques : les « usagers » qui la fréquentent y expriment le besoin d'observer, de participer, de savourer, de se représenter[178]. Du coup, l'urbaniste devient un metteur en scène qui « se préoccupe de cadrer une perspective et le lieu d'une action, scande une intrigue ou le récit d'un usage ordinaire ou exceptionnel de l'espace public, analyse les ressources dramatiques d'un site urbain, les qualités d'un emplacement, un ordre de places ou de positions »[179]. Même si le marquage du territoire urbain en vue de sa mise en valeur touristique s'inscrit dans le cadre plus général de l'aménagement à l'intention de la population dans son ensemble. Car il est difficile, dans le cadre du tourisme urbain, de différencier ce qui relève de l'embellissement à destination des touristes de ce qui relève de l'action à destination des habitants permanents.

Les conséquences de ce phénomène sont doubles. D'abord, cette intervention nouvelle remplace la précédente vision fragmentaire de la ville qui correspondait à une réalité urbaine où les quartiers présentaient des fonctions et des usages assez exclusifs : la séparation sociale y était instaurée dans une logique de sécurité et de contrôle social (ce que Beck nomme « *die Stadt des « entweder oder »* : la ville de

---

[177] Jacobs J., *Tod und Leben grosser amerikanisher Städte*, Franfurt am Main/Berlin : Ulstein Verlag, 1963.

[178] Aminde H.J., Stadtplätze, Deutsches Architektenblatt, 1996

[179] Joseph I., « L'espace public comme lieu d'action », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 57-58, Paris : METT, 1992-1993, p. 213.

l'un *ou* de l'autre)[180]. Aujourd'hui, le phénomène touristique oblige l'urbaniste à travailler pour une ville de l'un *et* de l'autre (« *die Stadt des und* ») intégrant des fonctions et des usages *a priori conflictuels ou paradoxaux.* Les grandes aires touristiques métropolitaines (Barcelone, Côte basque..) en témoignent fortement.

Ensuite, depuis les années cinquante, on est passé en quelques décennies de la ville comme agencement d'espaces individuels, de retraite, de contrôle des usages et des fonctions à une ambiance urbaine beaucoup plus kaléidoscopique, associant petits commerces, restaurant exotiques, immeubles non restaurés et « typiques », immeubles restaurés, voies de types divers parfois séparées, parfois associées sur des parcours communs... Un aspect primordial des initiatives de revitalisation des centres touristiques urbains est souvent l'intention nouvelle de construire la ville « de l'un et de l'autre ». Dans cette ville, les espaces communs ne sont plus séparés selon leurs fonctions. Cette recherche de mixité, l'idée *Die Stadt des und* sont portées par un changement culturel profond qui prétend (à défaut d'y parvenir) lutter contre le contrôle social, contre un régime de différence exclusive et pour une culture, une architecture complexes et imbriquées de l'espace du quotidien. Ce qu'en retient le citoyen (et le visiteur, le touriste) est le sentiment de réunir des concepts et des pratiques anciennement incompatibles : l'anonymat d'une part et la communauté de l'autre. On cherchera sans doute dans l'individualisation et l'émancipation croissante des citoyens (comme habitants de la cité) l'origine de cette demande d'information, d'association aux décisions locales qui se matérialise sur l'espace public comme espace du public, c'est-à-dire espace public politique[181].

Ce mouvement apparaît particulièrement évocateur de l'ère de la mondialisation et autorise une meilleure définition du discours sur le voyage autant qu'un éclairage nouveau sur l'urbanité.

Le tourisme urbain est donc devenu un véritable enjeu pour les villes, par la production d'images valorisantes susceptibles d'accroître leur attractivité, mais aussi par les retombées économiques escomptées.

Les villes génèrent la plus forte consommation touristique, estimée à 23,6 milliards d'€, dont 60% proviennent des touristes étrangers. Elles représentent

---

[180] Beck U., *Die offene Stadt*, DAB, Mûnchen, 1996

[181] J. Habermas, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris : Payot, coll. Critique de la politique, 1993.

27% des nuitées totales, 30.3% des séjours effectués par les résidents (soit le 2e espace le plus fréquenté) et 40% des séjours effectués par les non-résidents.

Mais le tourisme urbain est une réalité complexe à gérer. La « ville ludique » et la « ville active » sont comme deux planètes séparées se télescopant en permanence : parfois le tourisme peut se développer en autarcie, entre monuments, musées et hôtels, fréquentant souvent ses propres restaurants, voyant ses propres spectacle et la population urbaine continue à vivre dans d'autres espaces, selon d'autres modes et à d'autres rythmes. S'ignorant, les deux populations ne profitent alors d'aucun des apports bénéfiques de l'autre et se soustraient à l'un des avantages majeurs du tourisme : l'échange et la rencontre. Par ailleurs les politiques de promotion et de développement touristique et les politiques de développement de la ville sont traditionnellement le fruit de services différents travaillant dans l'ignorance et l'indifférence.

De là est apparaît peu à peu la nécessité de mettre en place des politiques d'aménagement touristiques spécifiques à la ville.

Pour être durable, le tourisme urbain doit profiter à la majeure partie de la population et pas seulement à quelques uns. Il doit constituer un outil de développement capable d'imposer un équilibre et une harmonie entre une activité en pleine croissance mais au fort potentiel de destruction sur le quotidien de milliers personnes. Le défi n'est donc pas seulement économique. La notion de patrimoine touristique s'est élargie considérablement ces dernières années : désormais plus de 40 % des Français visitent au moins un site patrimonial par an. Mais au-delà des monuments ou des quartiers historiques proprement dits, l'action sur le « *patrimoine touristique urbain* » englobe aujourd'hui bien plus que l'intervention architecturale. Son action porte sur l'ensemble des biens immobiliers, des paysages et des facteurs de la vie quotidienne qui légitiment promenades, sens de découverte et motifs de séjours. L'espace de la rencontre, l'événement, l'invocation de la multi-culturalité, l'appréciation de l'espace public et de ses qualités sensibles sont l'objet de mises en scènes touristiques, de travaux sur la composition, la lumière, l'ambiance sonore, destinés à mettre en valeur pour attirer. C'est cette dimension « *scénographique* » des espaces urbains, qui joue sur *l'image* qui pousse les gestionnaires de la ville à produire des *espaces de rencontres* socialement organisés.

Cet enjeu d'image a transformé le rôle dévolu par l'urbanisme à l'espace public : dans la ville touristique, l'espace public n'est pas seulement perçu comme un espace libre (ou un espace vert), un simple dégagement ou le prolongement de

l'espace privé, ni même un espace de communauté de voisinage. On cherche à y lire également l'organisation sociale et culturelle du lieu. Il porte le sens de la découverte et l'identité des habitants.

Deux questions se posent alors à ceux qui souhaitent mettre la ville en production touristique :

- en quoi le traitement de l'espace public urbain forge-t-il l'âme des territoires touristique ?
- quels sont les acteurs et les missions de cette valorisation touristique de la ville ?

Depuis dix ans, on estime à plus de 210 millions les voyages touristiques effectués par les Français vers la ville, en grande majorité sous forme de courts séjours[182].

Par rapport aux autres destination, on va en ville :

- plus souvent
- de manière plus diversifiée (les flux y sont plus étalés),
- c'est un tourisme plus culturel (40 % des pratiques),
- c'est un tourisme plus festif : le shopping (15 % des pratiques), la gastronomie fine, la gastronomie conviviale, les festivals et manifestations (6 %),
- les activités professionnelles motivent 10 % de ces flux touristiques : congrès, colloques, séminaires, foires, expositions, réunions, visites à des clients, stages de formation…

Espace très fréquenté par les jeunes (18 % des moins de 25 ans contre 14 % pour les autres destinations), la ville est d'abord la destination des étudiants, des habitants de l'Ouest. C'est un espace très visité par les personnes seules et les groupes sans enfants, mais la dimension familiale et amicale y est présente comme motivation de destination : c'est la famille et les amis que

---

[182] G. Cazes, op. cit. et F. Potier, op. cit.

l'ont va voir seul. Espace de court séjour, l'Ile de France est de loin la première région réceptive.

La quasi totalité des séjours des américains et des japonais se déroulent en ville. La majorité des autres séjours des étrangers s'y déroulent également. La dépense par nuitée y est supérieure à la moyenne (38 € contre29 €) et le poste des achats divers (fors loisirs, hébergement, restauration, alimentation) est le plus élevé avec 18 €).

Tableau 19 : Répartition des dépenses des touristes (francs 1998)

Espace fréquenté	Hébergement	Restaurant Alimentation	Loisirs Achats	Forfait	Total
Littoral	86	77	50	52	265
Montagne	100	74	50	36	254
Campagne	86	87	66	49	288
Urbain	**162**	**128**	**132**	**186**	**608**
Moyenne	107	92	78	87	364

Source : Direction du Tourisme, *La demande touristique en espace urbain*, Paris : AFIT/ODIT, 1998, p. 54.

Sur les 25 premiers sites touristiques les plus visités, en France, 20 sont urbains et seuls les sites de l'Abbaye du Mont Saint Michel (1 million de visiteurs), les Châteaux de Chenonceau (0,850), de Chambord (0,767), le Puy du Fou (0,680), le Château du Haut Kœnigsbourg (0,530) viennent s'intercaler loin derrière :

Tableau 20 : les 6 premiers sites touristiques français.

(millions de visiteurs 2002)

La Tour Eiffel 6,3
Le Musée du Louvre 5,26

La Cité des Sciences de la Villette 3,4

Le Château de Versailles 2,6
Le Musée d'Orsay 2,2

L'Arc de Triomphe	1,2

Source : Direction du Tourisme, 2003

Le tourisme urbain est donc aussi un tourisme de patrimoine. D'autre part, la majorité des parcs de loisirs sont situés à proximité des grands centres urbains, dont ils favorisent la fréquentation, où même en ville :

Tableau 21 : les 6 premiers parcs de loisirs urbains en France (millions de visiteurs 2002)

Disneyland Paris	12,5
Parc Aquaboulevard	4,4
Parc Futuroscope	2,2
Parc Astérix	2
Jardin d'acclimatation	1,3
Géode de la Villette	0,8

Source : Direction du Tourisme, 2003.

Le Palais des Congrès, le parc d'attraction, le musée, le monument historique, les grands évènements internationaux (jeux olympiques, expositions universelles, regroupements politiques ou religieux internationaux : G8, hindouisme, journées internationales de la jeunesse,…) forment un des produits essentiels du tourisme urbain. Mais ils ne sont pas les seuls : la ville, la vie qu'elle permet, sa forme, ses ambiances, son cadre même sont l'objet même du tourisme urbain.

1. La mise en scène de la ville pour le tourisme:

Les aménageurs et urbanistes touristiques s'intéressent désormais à la mise en intrigue du cœur des villes et des stations. Ils mettent en scène, dans ces nouveaux théâtres et agoras que sont devenues rues et places, les populations qui y circulent, y travaillent, y résident, y voyagent et créent, pour l'expérience ordinaire du citadin et extraordinaire du touriste, des situations normales ou perturbées censées donner une âme à la cité. La question de la fabrication de ce récit n'est pas tranchée. Comment donner au lieu un aspect narratif ? Traditionnellement, on pensait qu'il revenait à l'aménageur d'imaginer la composition des lieux touristiques. En conséquence, durant les trois dernières décennies, l'urbaniste a offert au tourisme de masse et à ses grandes migrations des destinations banalisées, aux différences gommées ; les places, les rues des villes et des stations sont ainsi devenues stéréotypées et ont été insérées dans un

mode de consommation uniformisé. Ce phénomène a fréquemment produit des sites de séjours où se côtoient le conformisme et la banalité : mêmes mobiliers urbains, systèmes et signalétiques de circulation normés, structures paysagères reproduites à l'infini, absence d'identité et d'originalité.

Les productions urbaines modernes font-elles encore écho à la mauvaise réputation du touriste présenté souvent comme un voyageur myope, un visiteur pressé, un itinérant indifférent ou, pire, inculte ? Comment l'étude des pratiques touristiques et de la villégiature, la théorie du mouvement social que l'analyse des vacances nous révèle prennent-elles aujourd'hui en compte le fait que le caractère persistant du touriste est de s'affranchir du quotidien, « *d'importer un imaginaire au cœur de l'ordinaire* [183]» ou dans ce qui est inhabituel. Comment les villes traitent-elles cette recherche de lieux préservés dans la vie sociale, la recherche de la différence, les réels contacts avec la population qui fondent la mobilité et les choix des destinations de découverte : comment aident-elles le voyageur à « comprendre » les lieux sociaux de sa découverte, à les vivre concrètement au quotidien ? Car on sait désormais que le voyageur va de ville en ville pour l'usage du monde, à la recherche de sources d'inventions et de nouveautés. Non pour retrouver, ailleurs, les mêmes hommes, les mêmes paysages, les mêmes services, les mêmes comportements que chez lui. Le séjour est vécu comme une intrigue, une façon de voir, de sentir, de projeter qui permettent de comprendre, de défricher ou d'expliquer le monde. Moyennant quelques précautions, le voyage est d'abord une idée, un scénario dont le déroulement entretient avec le réel une distance qui est le fruit de l'imaginaire. L'espace public urbain est au centre de cette découverte. Comment le raconte-t-on ?

En ce début de millénaire, la recherche par les clientèles touristiques d'une confrontation permanente à la nouveauté a mis en avant la mise en récit des lieux et la participation du citoyen, de l'habitant. Dans cette perspective, l'aménagement prend plutôt la place d'une proposition, d'un guide de formes urbaines ouvertes à des usages inusités : l'habitant y est invité à y produire du sens. La place du tourisme dans l'évolution de cette conception de l'aménagement, ce glissement d'une production dirigiste, souvent fonctionnelle, à une autre, plus ouverte sur la société, sont encore mal connus et méritent qu'on teste quelques hypothèses sur ses fondements, ses modes de traitement, les logiques d'acteurs qui les portent.

---

[183] J-D. Urbain, *Secrets de voyage, Menteurs, imposteurs et autres voyageurs invisibles*, Paris : Payot, Coll. Essais, 1998, p. 120

Pour le développement du tourisme urbain, le défi est de taille : le patrimoine ouvert au regard du voyageur (désormais plus de 40 % des Français visitent au moins un site par an) s'est élargi considérablement ces dernières années. Au-delà des monuments ou des quartiers historiques proprement dits, il englobe désormais un ensemble de biens immobiliers, paysagers, naturels et de vie quotidienne qui légitiment promenades, sens de la découverte et motifs de séjours. L'espace de la rencontre, l'événement, l'invocation de la multi-culturalité, l'appréciation de l'espace public et de ses qualités sensibles font l'objet de mises en scènes touristiques, de travaux sur la composition, la lumière, l'ambiance sonore destinés à mettre en valeur pour attirer. C'est cette dimension « scénographique » des espaces urbains, tournée vers l'action créative de l'imaginaire, qui en fait des espaces de rencontres d'un type nouveau, socialement organisés, que l'on « raconte » par des mises en exposition ou des cheminements d'évitement (en cas de conflits d'usage) pour délivrer au monde une empreinte locale flatteuse. Leurs gestionnaires, qu'ils aient pour mission d'accueillir, d'assister, de contrôler les usages et les flux savent que leur qualité d'accessibilité et d'interpellation est liée à la lisibilité de leur « mode d'emploi » et des prestations qu'ils offrent. Concevoir un espace public dans une logique de découverte collective, c'est concevoir une forme, ses pleins, ses creux, mais également concevoir un ou des scénarios, avec ses mises en scène, ses décors, ses acteurs. Loin du musée figé ou du paysage banalisé, ces espaces publics touristiques urbains sont pour le tourisme des lieux composites vivant de la superposition d'usages parfois contradictoires et de la variété des publics qui les fréquentent : satisfaction des usages économiques (services, commerces, travaux, artisanat), relations sociales spontanées et libres (rencontres programmées ou dues au hasard, échanges d'information touristique, attente, flânerie, culture, spectacles, jeux…), satisfaction de besoins sensoriels et psychologiques (surprise des formes, des évènements), imaginaire original qui combatte l'ennui, permette d'accéder au plaisir, à la rêverie, à la découverte, à la promenade, à la tranquillité, au mouvement, à l'histoire, aux symboles…, déplacements utilitaires.

Les travaux récents de mise en scène des villes touristiques réactivent les proximités professionnelles et culturelles de la ville racontée comme au théâtre, vision traditionnelle depuis la Renaissance mais dont le siècle qui commence réaffirme la dramaturgie. L'aménagement touristique de l'espace public n'est pas à proprement parler celui du lieu de rassemblement (place publique) mais plutôt celui de l'espace visible, praticable, de passage et de rencontres. L'architecte et l'urbaniste n'interviennent plus seuls dans la conception de ces espaces. Le

recours aux sciences sociales et humaines, et notamment aux sciences de l'espace et aux sciences de gestion qui concourent à la mise en marché du service touristique local[184] (par l'Office de tourisme) montre clairement l'inévitable imbrication des métiers et des savoirs à l'œuvre dans le processus d'invention de la ville touristique, de la conception jusqu'à l'usage en passant par l'exploitation.

Pour les villes**,** l'aménagement et le fonctionnement des lieux urbains ouverts au public[185] ont donc pris une importance considérable durant les vingt dernières années : c'est une mise en intrigue et une gestion d'usages et de pratiques parfois fort différents qu'en font habitants et touristes. L'aménagement des espaces publics fonde en conséquence la production touristique urbaine[186] et donne son originalité, son caractère à la destination.

Trois types de questions se posent désormais :

1. A l'intention du touriste autant que de l'habitant, la valorisation de l'espace public touristique et la gestion de ses usages par la composition urbaine[187] est-elle devenue un enjeu politique ? produit-elle une représentation, une image de sa ville que l'on souhaite donner au monde[188] ?

2. Quels sont les acteurs multiples (urbanistes, médiateurs du patrimoine et ingénieurs du tourisme) qui interviennent dans ces processus, comment travaillent-ils de concert à la valorisation touristique de la ville? comment mieux les

---

[184] V.Vlès. *Service public touristique local et aménagement du territoire*, collection Logiques sociales, Paris : L'Harmattan, mars 2001.

[185] Dans la ville touristique, les espaces publics se déclinent comme ailleurs sous différentes formes : rues, avenues, marchés, squares, boulevards, jardins, places, fronts de mer, chemins... Ces lieux sont certes soumis à un statut juridique particulier (lieux ouverts au public et non détenus par des propriétaires privés), mais le concept fait également explicitement référence à la présence du politique et de la société civile dans leur organisation et dans leur vie. Un espace touristique n'acquiert le statut de « public » que lorsque son ouverture à la société civile le constitue comme tel.

[186] voir R. Knafou, « L'invention du lieu touristique », *Homo turisticus, Du tourisme ordinaire en montagne*, revue de géographie alpine, 4, LXXIX, 1991.

[187] P. Pinon, *Lire et composer l'espace public*, Paris, Les Editions du STU, Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer : Direction de l'architecture et de l'Urbanisme, Service Technique de l'Urbanisme.

[188] Les accroches des campagnes de communication et logos des cités modernes en témoignent : « *Montpellier la surdouée* » (1985), « *Biarritz à bras ouverts* » (1991), « *Pau, la vie rêvée des villes* » (2002), etc.

sensibiliser aux problèmes de la gestion des conflits entre population permanente et touristes ?

3. Quelles sont les conditions sociales, politiques et techniques qui assurent un potentiel d'efficacité touristique à une stratégie d'intervention sur les espaces publics urbains ?

a. Espace public urbain et pratiques touristiques

En tant que facteur de la production touristique, c'est à l'urbanisme qu'il revient traditionnellement de restituer, de représenter, de raconter, d'interpréter et donc de donner un sens à l'organisation spatiale de la réalité, à la mise en scène des espaces publics, aux modes de découverte du patrimoine culturel, économique, social et architectural. La mise en tourisme implique véritablement de dramatiser un espace, de le mettre en intrigue.

On est loin, ici, de l'urbanisme qui analyse traditionnellement l'espace public en tranches organisationnelles : espace de communication, espace de déplacement, espace d'échange social, espace commercial, espace informatif, espace ludique. Dans le cas de la ville touristique, la rue, la place disposent d'une intelligence propre qu'il faut rendre lisible, celle d'un lieu composite qui doit répondre à la superposition d'usages parfois contradictoires qui en sont faits et des publics qui le fréquentent. L'espace public acquiert une importance de premier ordre : c'est un espace de circulation, de communication qui doit véhiculer un message social précis. Pour un touriste, une gare, une station de métro, un marché sont réputés attractifs non seulement par leurs qualités architecturales ou fonctionnelles mais également par leur capacité à articuler des visibilités et des signes inscrits dans l'espace et dans l'architecture, à des annonces, des invites et des interdits.

La production du territoire touristique urbain se fait aujourd'hui à partir de la gestion scénique des places, des espaces de vie, de socialisation où se déroulent les activités propres à la vie collective locale. Leurs gestionnaires, qui ont pour mission d'accueillir, d'assister, de contrôler les usages et les flux savent que leur qualité d'accessibilité et d'interpellation est liée à la lisibilité de leur « mode d'emploi » et des prestations qu'ils offrent.

Traiter un espace public dans une logique touristique, c'est donc concevoir une forme, mais également concevoir un ou des scénarios qui vont raconter l'histoire de la société locale, avec ses mises en scène, ses décors, ses acteurs.

La « mise en tourisme » de l'espace urbain est plus délicate que celle de monuments patrimoniaux isolés : ses limites sont floues, car chaque espace public est généralement en communication avec un ou plusieurs autres, ne serait-ce que par une rue qui amène des flux, des usages, des acteurs diversifiés. On peut retenir cinq espaces majeurs qui font l'objet d'une identification consciente ou inconsciente du touriste, donc sur lesquels l'urbaniste peut agir :

1. D'abord, lorsqu'on interroge le touriste, on se rend compte que l'image première qu'il se fait de la ville est celle qu'il perçoit de ses voies. Ce sont les espaces publics premiers de la ville, surtout lorsqu'on la découvre. Les voies, ces chenaux le long desquels l'observateur se déplace habituellement (les rues, allées piétonnes, voies de métro, canaux, chemin de fer…) sont les éléments constitutifs de l'image de la ville puisque les autres éléments sont disposés et s'animent à partir de ces voies. Les urbanistes les utilisent donc comme potentiel d'identification et d'effet théâtral. Les qualités spatiales spécifiques renforcent l'image de certaines voies (extrême largeur ou étroitesse renforcées par la hauteur des bâtiments, importance des foules ou des circulations, caractéristiques particulières des façades) et là où les voies manquent d'identité, si elles se confondent facilement les unes avec les autres, si elles manquent d'esprit propre, toute l'image de la ville est en difficulté. En conséquence, sa notoriété touristique, sa valeur en tant que destination s'en trouvent altérées.

2. Les limites urbaines sont des frontières plus ou moins franchissables entre les quartiers, ces espaces physiques et sociaux différenciés. Il semble que ces limites jouent pour beaucoup de touristes un rôle important d'organisation des pratiques de découverte. Le voyageur est appelé à franchir ces éléments linéaires pour découvrir un quartier qui paraît différent. Ou, au contraire, il est repoussé par des éléments physiques du paysage qui font barrière. Les limites les plus fortes sont celles qui non seulement prédominent visuellement mais aussi ont une forme continue et sont impénétrables aux mouvements transversaux. Le cas des rivages en stations littorales, des quais dans certaines villes montre que même si les lignes du rivage sont effacées ou modifiées, le dessin persiste dans l'imaginaire. Par exemple, dans les stations où le front de mer a été redessiné ou dans les villes qui ont traité les quais par curetage et ouverture du paysage sur le fleuve, l'urbaniste n'arrive pas à effacer la limite – peut-être même la renforce-t-il. L'impression de coupure par l'eau était moins nette avant restauration urbaine car la ligne de partage du paysage y était obscurcie par de nombreux bâtiments et la vie s'était

éloignée des anciennes activités portuaires. La mise en valeur touristique urbaine joue sur la puissance de rupture d'une limite qui peut rendre impénétrable des secteurs entiers de la ville. Une ville touristique homogène, variée et attrayante est généralement structurée autour de limites qui ne sont que des coutures poreuses, permettant continuité et visibilité.

3. A l'intérieur de ces limites, les quartiers offerts à la découverte sont des parties de la ville que le touriste peut identifier facilement quand il y pénètre. Il y entre donc aussi souvent d'abord par la pensée, et il leur reconnaît ensuite une qualité interne qui leur est propre. Les villes qui ont des quartiers contrastés disposent d'une qualité qui supplée tout à fait l'absence de clarté des réseaux de voies. La variété y est produite par des composantes multiples : textures, espace, forme, détails, symboles, types de construction, affectation, type d'activité, habitants, degré d'entretien, topographie… Dans une ville où la construction est dense (Paris, Lyon, Genève, etc), l'homogénéité des façades, le matériau, la décoration, la couleur, la modénature[189], la découpe sur le ciel et les percements sont des indications fondamentales servant à identifier les principaux quartiers. Mais les connotations à caractère social sont plus significatives encore pour l'image du quartier (quartiers typés du XIIIe arrondissement de Paris, de Soho, du Bronx, ou encore, moins connus, de Vlaardingen à Rotterdam, de New Town à Edimbourgh. On les retrouve à toutes les échelles : Notre Dame du Port à Clermont-Ferrand, etc).

4. Les nœuds - c'est-à-dire les places - sont des points stratégiques dans la découverte de la ville, car ce sont les points de jonction, de rassemblement, les endroits où le voyageur change de système de transport, les croisements ou les points de convergence. Certains nœuds, particulièrement dans les villes qui n'ont pas été percées à nouveau depuis l'origine du quartier, en offrent un résumé, sur lequel rayonne leur influence et où ils se dressent comme un symbole (Sienne). Point de jonction et point de concentration, la place y tient un rôle prédominant. L'architecte Kevin Lynch[190] définit comme a « break in transportation » ces lieux de rupture, par arrêt ou changement sensible de rythme ou de direction dans le continu d'un mouvement. Leur traitement est fondamental pour la mise en tourisme, parce qu'ils contraignent le voyageur : il doit y prendre des décisions quant à son itinéraire, son changement de direction et les éléments qui sont situés à proximité acquièrent automatiquement une importance particulière du fait de leur localisation. Un grand nombre des qualités des nœuds peuvent être résumées

---

[189] Profil des moulures

[190] K. Lynch, *L'image de la cité*, Dunod, 1998

dans l'exemple de la place Saint-Marc à Venise : hautement différenciée, riche et compliquée, elle contraste nettement avec le caractère général de la ville et avec les espaces étroits et tordus qui l'entourent immédiatement. Cependant, elle est très liée à la principale caractéristique de la ville, le Grand Canal et sa forme est orientée ce qui rend claire la direction par laquelle on y pénètre. Sa structure est elle-même diversifiée et structurée en deux espaces (Piazza et Piazzetta) et par de nombreux points de repères distincts (Duomo, Palazzo Ducale, Campanile, Libreria).

5. Enfin, les points de repères constituent un autre type de référence ponctuelle, mais ce sont des objets physiques externes à la visite qui acquièrent une position phare prédominante : immeuble, enseigne, boutique, montagne, monument (Tour Effel, State House de Boston, Dôme de Florence)… Ce sont des signaux qui permettent au touriste d'identifier, de repérer et de structurer sa découverte. Il est difficile de penser à la ville sans que ces édifices viennent à l'esprit.

Voilà en quoi le traitement de l'ensemble de ces espaces visibles doit répondre à la superposition d'usages parfois contradictoires et à la variété des publics qui les fréquentent :

- satisfaction des usages économiques (services, commerces, travaux, artisanat),
- relations sociales spontanées et libres (rencontres programmées ou dues au hasard, échanges d'information touristique, attente, flânerie, culture, spectacles, jeux…),
- satisfaction de besoins sensoriels et psychologiques (surprise des formes, des évènements),
- imaginaire qui combat l'ennui, permette d'accéder au plaisir, à la rêverie, à la découverte, à la promenade, à la tranquillité, au mouvement, à l'histoire, aux symboles…,
- déplacements utilitaires.

b. des acteurs et des missions nouveaux

Toutes les villes offrent une image collective influencée par la signification sociale de ses quartiers, de sa fonction, de son histoire ou même de son nom. Le rôle de l'urbaniste est de mettre à jour, de rendre lisible et de renforcer cette signification.

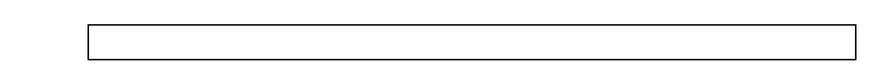
Mais l'architecte et l'ingénieur urbain n'interviennent plus seuls dans les métiers et les savoirs de conception de ces espaces : les sciences sociales et humaines, et notamment les sciences de l'espace qui exploitent le service touristique local (c'est-à-dire, la plupart du temps, l'Office de tourisme) montrent clairement l'inévitable imbrication des métiers et des savoirs à l'œuvre dans le processus qui va de la conception jusqu'à l'usage en passant par l'exploitation. L'espace public touristique relève aujourd'hui de plusieurs gestionnaires - entre autres celles des métiers du mouvement (transports), ce qui ne rend pas son traitement des plus aisés.

Car concevoir l'usage touristique de la ville, c'est nécessairement gérer un réseau de publics immergés dans des cultures différentes. En conséquence, l'image repose sur les usages de l'exploitant, ceux du voyageur, les conditions de fonctionnement, de durabilité et la maintenance des lieux.

Trois grands services publics locaux entretiennent et à exploitent ces espaces : les **urbanistes**, les **médiateurs du patrimoine** et les **ingénieurs du tourisme** travaillent sur ces « apex[191] » vulnérables et fragiles en y favorisant la liberté de circulation et de mouvement**.** Leurs relations sont parfois difficiles. Leurs cultures différentes, faites d'ingénierie territoriale pour les uns, d'histoire de l'art pour les autres, de marketing touristique et territorial pour les derniers doivent être intégrées et l'exercice n'est pas des plus faciles.

L'exemple des 130 villes et pays du réseau des Villes d'Art et d'Histoire montre les difficultés de dialogue entre les professionnels qui gèrent les fonctions urbaines, ceux qui s'occupent de la médiation des monuments par les Ateliers du patrimoine et ceux qui proposent visites et découvertes au plus grand nombre. Tous trois, cependant, fabriquent le territoire touristique et l'impératif de faire travailler ensemble les urbanistes, guides conférenciers, ingénieurs du tourisme et du patrimoine est parfois difficile à tenir**.**

Tableau 24 : Les Villes et Pays d'Art et d'Histoire



[191] Point du ciel, situé dans la constellation d'Hercule, vers lequel semble se diriger le système solaire

Le ministère de la Culture et de la Communication assure depuis 1985 la mise en œuvre d'une politique d'animation et de valorisation du patrimoine en partenariat avec les collectivités territoriales qui se concrétise par l'attribution d'un label « Villes et Pays d'Art et d'Histoire ». Cet engagement est fixé par une convention élaborée avec la direction de l'architecture et du patrimoine, les directions régionales des affaires culturelles et les collectivités concernées. Cette convention implique un soutien financier et technique de la part du ministère et comporte l'obligation, pour les collectivités, de recourir à un personnel qualifié et agréé par le ministère.

Le conseil national des Villes et Pays d'Art et d'Histoire, créé en 1995 (relayé par l'association des Villes d'Art et d'Histoire, née en juin 2000), participe au développement et à l'orientation générale de la politique du réseau et émet un avis sur les candidatures au label ainsi que sur les retraits pour non respect du cadre établi par la convention.

Sur l'ensemble du territoire, 130 villes et pays disposent des labels « Villes d'Art » et « Ville ou Pays d'Art et d'Histoire ». Ce réseau est animé par 75 animateurs du patrimoine et 1.200 guides-conférenciers (recrutés sur concours). On décompte en détail : 50 Villes d'Art (conventions antérieures à 1985, ne comportant qu'un volet touristique, terminologie destinée à disparaître dans un délai de 5 ans au profit des… 59 Villes d'Art et d'Histoire et 18 Pays d'Art et d'Histoire.

Pour obtenir ce label, il faut :

- disposer d'une offre patrimoniale (bâti, savoir-faire et traditions…) et touristique de qualité (visites découvertes, visites à thème, visites explorations…)

- développer un ensemble d'actions de sensibilisation auprès de la population locale (expositions temporaires et permanentes, animations) et du jeune public (ateliers et classes du patrimoine)

- mettre à la disposition de la population un « lieu d'interprétation et de mémoire ».

Le dossier d'obtention du label est instruit par la DRAC qui juge de la pertinence de la demande et notamment de la volonté politique d'animation du patrimoine de la collectivité, le label devant conforter et dynamiser un projet culturel de ville ou de pays existant.

La DRAC transmet ensuite le dossier au Conseil national des Villes et Pays d'Art et d'Histoire qui décide, en collaboration avec le secrétariat d'Etat au Tourisme, d'attribuer ou non le label.

Si le label est accordé, une convention est alors signée entre le ministère de la Culture et la collectivité qui s'engage à respecter les obligations citées plus haut et à adopter la charte graphique du ministère de la Culture.

Les collectivités doivent financer la moitié des investissements réclamés par le label (dont la rémunération de l'animateur du patrimoine et des guides ainsi que le lieu d'interprétation). Il est recommandé aux collectivités de recruter un chargé de mission qui a

en charge le montage du dossier. La demande d'obtention doit donc être très motivée.

Le projet d'intégrer ce réseau doit s'appuyer sur une structure juridique clairement identifiée : municipalité, communauté de communes, etc.

Le ministère de la Culture soutient le projet, notamment du point de vue financier (sur 2 ans l'Etat prend en charge la moitié de la rémunération de l'animateur du patrimoine et du lieu d'interprétation), forme les animateurs du réseau et prend en charge les éditions.

Actuellement, le réseau souhaite développer le label dans les collectivités disposant d'un important patrimoine industriel à valoriser (en 2000, Roubaix et Le Havre ont obtenu le label).

Trois exemples…

1. Le patrimoine de ***Saintes*** ne se limite plus aujourd'hui aux monuments antiques et médiévaux reconnus de longue date. La ville entière est actuellement investie d'une valeur symbolique qui a conduit à la mise en place d'un secteur sauvegardé dès 1985, l'instauration d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager en 1996 et une volonté de préserver, d'améliorer et de faire découvrir le paysage urbain dans sa totalité affirmée dans le cadre de la mise en place des politiques de « Villes et pays d'Art et d'Histoire ». Cette volonté de protection du patrimoine architectural de la ville garantit la pérennité du gisement touristique qu'il représente. Désormais, ces facteurs font l'objet d'études attentives au respect de leurs qualités historiques et esthétiques : les travaux menés en concertation avec l'Agence Paysages en fournissent un bon exemple (qui va de la réduction des panneaux de publicité à la signalisation routière dans le quartier de l'Abbaye aux Dames). L'intervention publique se déroule pourtant ici très lentement : la qualité du traitement des abords des monuments est encore inégale et l'Amphithéâtre, par exemple, ne jouit pas d'un aménagement d'accueil en conformité avec l'esprit du lieu. De manière identique, les problèmes relatifs à l'accès des monuments, à leur liaison paraissent rester entiers malgré les divers éléments de signalétique mis en place. Les sites que le touriste est venu voir sont des points d'attraction. Mais la gestion de l'accueil, l'aménagement de l'environnement de ces sites passent par la mise en valeur des espaces publics et une mise en scène d'ensemble qui évitent la diversité des codes d'interprétation.

2. Villes neuves du Moyen Age, les bastides du Sud-Ouest de la France offrent également des atouts patrimoniaux, historiques et architecturaux qui attirent les touristes. Le cadre urbain de ces villages impose une appropriation originale de l'espace et du temps : elles inaugurent au XII et XIIIe siècle un régime politique et économique libertaire. Leur organisation urbaine et la régularité de leur tracé traduisent une volonté d'équité, une répartition raisonnée et équilibrée tant du parcellaire que des champs de la campagne

environnante. Ces villes et villages – devenus touristiques – occupent des positions emblématiques et commandent un territoire strictement délimité. Ils clarifient, dans le dessin de la ville, la juxtaposition des pouvoirs ecclésiastiques et laïque. Organisation militaire liée aux luttes de pouvoirs entre Anglais et français ou entre puissants seigneurs à l'aube de la guerre de cent ans, organisation économique liée à la période des grands défrichements du Moyen Age, le phénomène de création des bastides, commencé en 1143 à Montauban, a tissé une large toile de plus de 350 villes et villages concentrant la population éparse dans des sites offrant aux citoyens la protection contre le brigandage, l'accession à la propriété et l'obtention d'un outil de travail : la terre. En centralisant le plan sur la place du marché, les fondateurs des bastides favorisent l'activité commerciale au détriment du pouvoir religieux.

Les bastides ont joué un rôle important dans l'histoire du grand Sud-Ouest français (Aquitaine et Comté de Toulouse) et constituent aujourd'hui un patrimoine exceptionnel très prisé du voyageur : elle constitue l'armature du voyage itinérant de découverte du Sud-Ouest intérieur. Afin de rénover et de mettre en valeur leurs espaces publics, ces « *stations de séjours* » sont aidées par les collectivités régionales (au titre de politiques spécifiques ou sur des chapitres budgétaires usuels) : les Régions peuvent intervenir financièrement sur les bâtiments classés et inscrits et fournissent une aide technique dans le cadre d'un contrat avec les communes qui s'engagent à des actions de rénovation et de mise en valeur du patrimoine.

3. L'urbanisme patrimonial est un élément moteur de la dynamique du développement touristique et culturel d'Angoulème. La ville haute, située sur un python rocheux, est caractérisée par la présence d'un patrimoine historique et architectural de grande qualité. L'embellissement et l'aménagement adapté de la ville sont les objectifs de l'atelier de l'Urbanisme en collaboration avec les services culturels et du patrimoine. Le label de Ville et Pays d'Art et d'Histoire d'Angoulême est obtenu en 1987. Une Association Ville et Pays d'Art et d'histoire, qui regroupe 36 communes autour de la Ville, est l'une des plus développée de France avec ses 12 salariés. Elle gère la convention qui les lie avec la Caisse nationale des Monuments Historique et des Sites du Ministère de la Culture. Il s'agit de porter une réflexion sur une conception élargie de la notion de patrimoine, Les nouveaux aménagements urbains ont été réalisés en collaboration avec les services Culturel et Patrimoine de la mairie : une politique de murs peints débutée en 1997, le « Parcours Juillard », en collaboration avec le Festival International de la Bande Dessinée, place la Ville au cœur d'une mise en scène très spécifique ; par ailleurs, la nouvelle signalétique des rues regroupe explication historique des lieux et image contemporaine de la ville liée à la bande dessinée. Le Festival International de la Bande Dessinée, créé en 1974, contribue à la notoriété et à l'image d'Angoulême. Avec une fréquentation moyenne de 140.000 personnes en trois jours, ce festival reste un moment de grande ampleur dans la vie évènementielle d'une ville moyenne ville. Il justifie les prestations culturelles et patrimoniales sur la ville haute qui attirent plus de 350.000 voyageurs par an (208.000 pour le Festival International de la B.D., 50.000 pour le Festival des Musiques Métisses, 30.000 pour le Circuit des Remparts, les « gastronomades », 60.000 pour les musées). Le cas d'Angoulême illustre parfaitement l'apport de l'urbanisme dans l'économie du tourisme urbain d'agrément. Il reflète la personnalité de la ville. Par la mise en valeur de son identité, elle constitue l'objet de cette forme de tourisme : la découverte du patrimoine architectural, l'importance et

la variété des musées, la gastronomie locale, les espaces verts et la qualité d'accueil, l'animation culturelle estivale, la visite aux entreprises, les nouveaux quartiers, les richesses contemporaines font l'objet d'une mise en scène permanente ouverte au voyageur.

Cette progression du dialogue entre des acteurs que presque tout oppose à l'origine a permis à des villes comme Angoulême, Rochefort, Saintes, Poitiers, Figeac, Clermont-Ferrand, les bastides du Sud-Ouest – et tant d'autres qui étaient peu touristiques -, d'offrir un assemblage étroit de forte originalité combinée à un grand éventail de ressources mis en valeur par l'urbanisme. Elles se sont découvert un avenir dans l'économie des services touristiques.

Mais la mise en valeur de l'image de la ville est requise, également, par la recherche du bien-être des citadins, et en cela elle différencie la ville touristique du *resort* ou de la station inhabitée en basse saison. Au contraire des stations saisonnières, la ville touristique est ainsi le résultat d'une modification permanente des rapports entre l'observateur et l'objet observé :

-d'abord, bien entendu, parce que la population permanente travaille sur la forme physique externe de la ville pour la rendre agréable aux sens et y fait intervenir l'urbaniste ; il est difficile, dans le cadre du tourisme urbain, de différencier ce qui relève de l'embellissement à destination des touristes de ce qui relève de l'action à destination des habitants permanents. Pour ces nouveaux territoires touristiques qui se découvrent, comme Lyon, Strasbourg, Toulouse, Lille, Bordeaux, Rennes, mais aussi pour les plus anciens (Paris, Florence, Rome…) il ne s'agit pas « d'ethniciser » la ville, mais de rendre hommage, dans le traitement des lieux collectifs, aux situations particulières souhaitées par les habitants qui fondent des échanges entre cultures ;

- la ville touristique est aussi le résultat d'une modification permanente des rapports entre l'observateur et l'objet observé parce que pour développer l'image, l'éducation du regard est tout aussi importante que le remodelage de ce qu'on regarde : et c'est ici qu'interviennent également les métiers du tourisme et du patrimoine. L'existence de ce travail d'apprentissage de la lecture urbaine est lié au développement d'un public critique et attentif, qu'il soit extérieur ou résidant. Ceci suppose tout de même un tourisme maîtrisé et ciblé. Si ces deux formes de management,

> celui géré par l'urbanisme et celui qui conduit le projet touristique, progressent ensemble, alors la ville est source d'agrément par l'affirmation de l'identité locale, la préservation des différences culturelles, des habitudes et modes de vie inscrits dans l'espace, le refus des imitations.

Dans la ville touristique, les deux modes d'intervention sont liés, ils forment ensemble un processus circulaire, une spirale : l'éducation visuelle pousse le citadin à agir sur le monde qu'il voit, et cette action le conduit à voir de manière encore plus aiguë.

On le voit, l'urbanisme est confronté à l'invention de la ville touristique, c'est-à-dire au traitement de l'espace de la rencontre, celui de l'étranger et de l'habitant, mais également au traitement de l'événement de cette rencontre.

Jusqu'à présent, la recherche urbaine ne s'était intéressée au tourisme qu'au travers des opérations d'investissement immobilier, de maîtrise foncière ou de zonage fonctionnaliste, de construction d'hébergements, d'exploitation d'immeubles ou d'équipements. Cette conception restrictive évolue aujourd'hui sous la pression de la « mise en intrigue » de la ville qui légitime la visite, le séjour, l'ouverture sur le monde.

c. Des enjeux économiques et sociaux considérables

Les villes s'affirment aujourd'hui comme une destination en pleine croissance. La variété des pratiques et des motivations des touristes (culturelles, familiales, festives, professionnelles, commerciales…), des attractions touristiques présentes (monuments, événements, commerces…), des publics (excursionnistes, touristes d'agrément, congressistes…) et leur juxtaposition dans un espace restreint, entraînent une grande variété de déplacements qui viennent se superposer à tous ceux créés par la population permanente et aux activités économiques, dans un espace restreint et ce tout au long de l'année.

Les enjeux du tourisme urbain sont très liés à l'économie du patrimoine. A Chartres, par exemple, le ministère de la Culture a calculé que le flux économique

engendré par le patrimoine par le relais de tous les services dépasse certainement 40 millions d'€ / an alors que l'effort de dépense en faveur de l'ensemble du Patrimoine de la Ville est de 1,5 millions d'€.. Le ration recettes / dépenses est donc de 25. Il est bien entendu dans ce cas extrême, du à la renommée mondiale de Chartres et certainement transposable à un petit nombre seulement de sites en France. Mais l'effort fait en faveur du parc monumental de cette ville depuis quelques années est exceptionnel, lui aussi. La cathédrale a toujours bénéficié de crédits de restauration de l'Etat de l'ordre de 300.000 € par an. La Ville, le Département ont permis des opérations multi-financées avec l'Etat visant à restaurer l'ensemble du patrimoine de la cité. Au Mont Saint Michel, c'est 2,4 millions d'€ de recettes liées au site pour 22 millions d'€ de recettes induites. Ce ratio de 1 pour 9 entre activités propres aux sites et retombées économiques induites se retrouve dans l'emploi (pour 1 emploi consacré au monument et à sa visite, 9 emplois sont créés pour les services annexes de la visite) et dans l'économie locale : pour 1 € investi dans la visite, 9 € sont dépensés auprès des entreprises et commerces locaux.

Les enjeux du patrimoine sur l'économie locale des services sont considérables et appellent une attention très forte de la part des pouvoirs publics urbains.

Le financement de la restauration du patrimoine apparaît sur l'ensemble des cas étudiés par le ministère de la Culture[192] comme une « force d'intervention » d'une grandeur de 400 millions d'€ par an qui, outre qu'elle restaure les monuments et espaces publics, contribue à soutenir des professionnels, tailleurs de pierre, couvreurs, charpentiers – pour ne parler que du gros œuvre : en tout environ 10.000 personnes, administratifs inclus. Mais cette intervention a aussi une puissance économique induite de l'ordre de 5,6 milliards d'€, au moins par le relais de professions qui créent des emplois dans le secteur tertiaire, et le tourisme est au premier plan.

Or le goût pour les lieux anciens, les édifices historiques n'est pas une donnée invariable. Toute restauration mise en valeur donne une occasion de visite. En témoigne le succès de la vague moderne des Sons et Lumières, spectacles ayant une ambition de présentation historique, par des fresques vivantes de centaines de figurants.

---

[192] : Agnus, Ministère de la Culture, 1985.

- **Comment maîtriser le problème des circulations e et des conflits d'usage ?**

73 % des touristes français viennent en ville en voiture, 14 % en train, 6 % en autocar et 5 % en avion (INRETS, 1994). L'omniprésence de la voiture dans des lieux soumis à une forte fréquentation piétonne, pose des problèmes de cohabitation entre ces différents modes de déplacement, qui se traduit la plupart du temps par une insécurité réelle ou ressentie des usagers les plus vulnérables. La présence massive de l'automobile, par exemple, sur un site touristique contribue à dégrader la qualité de l'espace : encombrement de la chaussée, stationnement omniprésent, sauvage, pollution, bruit et insécurité donnent à la ville une image peu attrayante, autant pour les habitants que pour les visiteurs.

La dimension touristique des déplacements est de plus en plus prise en compte par les politiques de déplacement[193] (si ce n'est dans le cadre de mesures ponctuelles concernant essentiellement le stationnement et la circulation des autocars). Pourtant, les touristes représentent un potentiel de demandes importantes pour circuler sans voiture : méconnaissance du lieu, difficultés à s'orienter, souhait d'échapper au stress du stationnement et de la circulation. Dans le domaine des déplacements, les villes sont riches de leur expérience en matière de démarche, de conduite de projet, d'expertise technique.

Pourquoi maîtriser les déplacements dans les villes touristiques ? D'abord, bien entendu, pour éviter la paralysie et préserver l'attrait touristique, notamment dans les cités les plus connues et les plus fréquentées. La croissance continue de la circulation liée à l'augmentation de la fréquentation menace l'attractivité même du site par la dégradation de son image et de la qualité des espaces.

Le marché touristique, ensuite, est lui-même demandeur de limitation des nuisances : les tour-opérateurs, en particulier ceux d'Europe du Nord, font pression sur les professionnels pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans les produits et ne s'engagent désormais plus que si des politiques de labellisation des destinations sur ces critères sont définies. Les villes, qui cherchent par la constitution d'une image touristique attractive, à s'imposer sur le marché des

---

[193] V. Vlès (dir), V. Berdoulay, S. Clarimont, *Espaces publics et mise en scène de la ville touristique, Rapport intermédiaire*, premiers relevés de terrain sur les espaces publics urabins à Biarritz et Bordeaux, Paris : Direction du tourisme-UPPA laboratoire SET UMR 5603 CNRS-UPPA, juillet 2004, 186 p.

congrès, se montrent attrayantes pour les entreprises, de plus en plus soucieuses de la qualité de l'environnement de leurs implantations.

Le maire dispose d'un certain nombre d'outils pour gérer les accès et les circulations : l'article L 2213-4 du Code des collectivités territoriales lui donne des moyens efficaces de gestion des flux sur sa commune : interdiction d'accès sur certaines voies, qualité de l'air, protection des espaces animales ou végétales, des espaces naturels, des paysages ou des sites, prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaire, niveaux sonores admissibles sur la voie publique. La plupart des stations touristiques y ont maintenant recours.

Une démarche globale sur l'ensemble de la « chaîne des transports » permet de vérifier la cohérence et la continuité des différents maillons : l'absence de rupture de déplacement est une condition *sine qua non* de l'efficacité des transports publics. Cette démarche implique :

- l'élaboration de plans de circulation, donc une planification municipale sur une vingtaine d'année qui n'existe pas vraiment encore dans toutes les villes touristiques ;
- la création de vastes zones piétonnes ou semi-piétonnes en centre ville, généralement ceinturées de « zones 30 »
- une politique d'implantation de commerces au centre et non en périphérie
- une zone à trafic limité (ZTL), instrument de requalification des centres historiques et du développement d'un art de vivre et de visiter
- l'organisation de l'accès aux sites et monuments : favoriser l'accès en transports collectifs en adaptant l'offre , dissuader l'usage de l'automobile sur place, rendre attractif l'accès en transports collectifs, régler le problème des bagages…
- l'organisation du stationnement (capacités limitées, durée réduite favorisant la rotation, localisation éloignée, tarification élevée) qui, en limitant la facilité, permet de maîtriser l'effet d'aspiration qu'il exerce sur les voitures. L'offre incitative dans des parcs-relais urbains (Strasbourg, La Rochelle, Canterbury), l'organisation en amont du site (Val Thorens, Avoriaz, Pont d'Espagne), la signalétique d'information sur les conditions exactes de l'offre (payante ou non, navettes de liaison) insistant sur les avantages offerts par les retraits et les temps d'attente sont très efficaces

- la création de circuits de découverte des villes qui ventilent les flux sur des modes et dans des directions variés.
- la valorisation de la découverte par la carte d'hôte : remise aux touristes résidant au moins une nuit dans la ville, la carte d'hôte offre des réductions sur des musées, des visites, des activités sportives mais également la possibilité d'acheter un forfait de transport collectif valable en général 8 jours (Londres, Chamonix).
- une bonne « cyclabilité » du réseau (pistes cyclables, location subventionnée de vélos)
- la marche à pied (continuité des cheminements piétonniers, prise en compte dans les carrefours et traversées des rues, informations, bancs, poubelles, WC, fontaines, cabines téléphoniques, non encombrement des trottoirs, protection contre les incursions automobiles, largeur et état des revêtements…), création de rues piétonnes, de rues en « zones 30 » ou de rues semi piétonnes, voies vertes (rues partagées entre plusieurs modes de déplacement s non motorisés), gestion des rollers
- l'intermodalité : horaires coordonnés, cheminements organisés, tarifications combinées, commercialisation globale des titres de transport, véloparcs dans les gares, signalétiques et jalonnement adaptés.

C'est en organisant les flux dans les villes pour les protéger, donc en leur rendant leurs qualités de convivialité, d'espaces d'exception que les villes répondent désormais aux attentes des populations locales et des touristes.

2. Le tourisme urbain et les grands équipements de loisirs : parcs de loisirs, casinos.

Dans l'économie du tourisme lié à la ville, ces deux secteurs constituent des branches d'activités à part en raison de leur poids économique et de leur appartenance à la grande industrie des loisirs.

a. Les retombées économiques des parcs de loisirs

Le secteur des parcs à thème regroupe une multitude d'établissements de taille et de nature très différentes :

- les parcs récréatifs se définissent comme des espaces clos consacrés au jeu et à la distraction : plus marqué par une vocation commerciale, ils sont moins orientés vers les loisirs de plein air qu'une base de loisirs, qui y ajoute des espaces d'attraction ;
- les parcs animaliers ont une fonction principale (présentation d'animaux) qui les rend très différents des autres formes de parcs ;
- les parcs à dominante aquatique ont des coûts d'exploitation proches de ceux d'une piscine de sport et de loisirs ;
- les parcs à vocation culturelle ou éducative utilisent des attractions dans leur muséographie (automates, trains...). ces équipements conservent une vocation pédagogique qui les assimile davantage à des écomusées, la muséographie moderne intégrant de plus en plus les techniques récréatives.

Tableau 22 : Palmarès des lieux récréatifs

millions de visiteurs

Etablissements	1996	2000
Disneyland Paris, Marne la Vallée	11,7	12

Futuroscope, Poitiers	2,8	2,3
Aquaboulevard, Paris	0,7	0,8
Astérix, Plailly	1,8	1,8
Marineland, Antibes	1,2	1,4
Nausicaa, Boulogne-sur-Mer	0,6	0,7

source : ONT, 2001

Afin de stabiliser le prix des entrées et de fidéliser leur clientèle, les parcs privilégient l'accroissement de leur capacité hôtelière pour garder les visiteurs sur place. Disneyland a montré l'exemple avec plus de 7500 chambres réparties sur 7 hôtels de grande capacité. Eurodisney s'affirme ainsi comme le 5e groupe hôtelier français ! Astérix a ouvert le premier hôtel à l'intérieur de son parc en 1999.

La clientèle revient plusieurs fois sur les sites d'attraction (le taux de revisite atteint 36 % chez Disney et 50 % chez Astérix). Le recentrage récent autour des valeurs familiales a beaucoup participé au succès des parcs d'attractions.

Une grande variété d'équipements

Le développement de l'industrie des parcs de loisirs en France est assez récent, tout particulièrement les grands parcs qui ont, tout au plus, quinze ans. On y compte environ 70 parcs récréatifs : parcs d'attractions, parcs animaliers, parcs aquatiques forment le gros du bataillon. Une dizaine seulement sont « à thème » et proposent surtout des activités ludiques : manèges, jeux d'eau, spectacles. Seuls Euro Disney et le Futuroscope proposent de l'hébergement sur site.

Toutes les grands structurent sont localisées dans la moitié nord du continent européen : Nord de la France, Allemagne, Bénélux, Grande Bretagne totalisent plus des 3/4 des parcs. Ceci pour trois raisons : les parcs sont inscrits dans la culture Nord-Européenne, ils soutiennent difficilement la concurrence, fréquente au Sud, de l'excursion d'une journée à la mer, les réservoirs de populations sont plus importants au Nord. De plus, des villes méridionales comme Nice ont connu des « ratés » retentissants : Zygofolies, Parc Phœnix.

L'offre touristique actuelle des parcs s'oriente vers des structures à caractère pédagogique et culturel, axées vers la compréhension de l'environnement. Les récents parcs marins en témoignent : Nausicaa à Boulogne-sur-Mer, Océanopolis

à Brest, Océarium au Croisic. La part ludique est ici réduite comparativement aux parcs d'attractions, l'apprentissage et la connaissance priment sur l'onirique et les sensations. La demande française est évaluée à 60 millions de visites annuelles (dont plus de 20 millions pour l'Allemagne). Le taux de fréquentation n'est, en France que de 26 %, contre 102 % aux Etats Unis où on compte plus de 300 millions de visites annuelles dans 1.800 parcs (40 parcs dépassent le million d'entrées)!

<u>Les retombées économiques et touristiques</u>

La fréquentation de ces équipements est généralement liée à l'investissement. Un ratio (constaté plus que calculé, fondé sur la rentabilité qui reste liée à des variables extrêmement diverses) s'applique à la majorité des grands parcs : 150€ d'investissement initial permettraient d'attirer un visiteur annuel**.** Pour les parcs régionaux ou locaux, ce ratio tombe à 60 € d'investissement initial par visiteur.

L'investissement initial par visiteur doit être actualisé : il s'agit d'évaluer le ratio entre la somme des investissements effectués depuis l'ouverture du parc par la fréquentation au moment de l'observation. Ceci pour deux raisons :

- chaque Parc investit continuellement ; l'investissement total est obtenu par cumul réactualisé ; La Parc Astérix, par exemple, a investi 15 millions d'€ supplémentaires de 1989 à 1993.
- la fréquentation attendue n'est pas la fréquentation réelle : celle du Parc Astérix, du Futuroscope, de Walibi, des Schtroumpfs ont été deux fois moindres dans les faits que celles qui avaient été prévues et qui avaient permis de calculer la rentabilité attendue de l'investissement initial.

Les erreurs dans la prévision des fréquentations des parcs varient ainsi de 10 % à près de 400 % ! Or le chiffre d'affaires de la première année doit être au moins égal à 50 % de l'investissement initial hors taxes pour offrir de sérieuses chances de rentabilité de l'équipement. Aussi les études de clientèles prévisionnelles de Mirapolis et de Zygofolis, beaucoup trop optimistes, furent fatales à ces deux parcs dont l'investissement initial furent respectivement de 916 francs et de 1233 francs par visiteur.

Ces variations ont bien entendu des retombées considérables sur l'emploi local : Astérix prévoyait la création de 200 emplois permanents et 900 saisonniers, très vite réduits à 130 permanents et 500 saisonniers. Euro Disney (9000 permanents

et 5000 saisonniers) a dû investir continuellement (de 13 milliards de francs au départ à 40 milliards de francs cumulés dont 15 % pour les pouvoirs publics) pour atteindre les niveaux de fréquentation initiaux attendus et les retombées liées à l'exploitation : 12.000 emplois directs actuellement et 24.000 emplois induits au minimum ont été créés par parc. Au delà du site (5200 chambres créées tout de même dès 1992), c'est toute la région urbaine qui profite des retombées multiplies d'une « ville nouvelle » de loisirs : les étrangers venant à Euro Disney ont généré dès la première année d'ouverture 6,8 milliards de francs de revenus pour l'économie francilienne, sans compter les retombées en termes d'image touristique.

Les retombées internes sont actuellement bien connues en Europe : les entrées fournissent environ 60 % du chiffre d'affaires, la restauration 28 %, les achats divers le reste (14 %). Plus le thème est fort et développé, plus le poste des achats dérivés (jouets, peluches, gadgets) est important : 23 % des recettes provenant de la firme Disney and Co, par exemple.

Les retombées externes, quant à elles, sont surtout liées à l'emploi : deux emplois induits sont créés pour un emploi direct. Les coûts de maintenance atteignent 10 % du chiffre d'affaires.

Les petits parcs régionaux peuvent créer une dynamique économique locale, mais sont essentiellement d'initiative publique : Bioscope en Alsace, centré sur les sciences de la vie, Cathédralscope (Dol-en-bretagne), centre d'explication des cathédrales espère 50.000 visiteurs (1,6 millions d'euros de travaux en première tranche), la Cité de la Mer de Cherbourg présente le patrimoine et l'histoire maritime de la ville sur 21 M€ de travaux, le Jardin Virtuel de Calais est un équipement ludique axé sur l'environnement et le traitement des espaces naturels (1 million de visiteurs escomptés pour 75 M€ de travaux).

b. Les casinos, « jakpots » des villes touristiques ?

Si l'activité des casinos existe depuis longtemps, elle est restée très localisée dans des villes mythiques pendant des décennies : Monte-carlo (1900), Las Vegas (1931). Les Etats-Unis furent précurseurs, mais les établissements ne décollent pas avant la fin des années 1980 en Europe. Leur rapide prolifération est sujette à controverse : le jeu a, de tous temps, été perçu avec scepticisme et dérision, de même que d'autres « vices » : drogues illicites, industrie du sexe, alcool, tabac.

Les facteurs qui viennent banaliser ces grands équipements sont dus au levier économique très puissant qu'ils constituent dans la ville : la demande est très forte sur des segments de clientèles très différents, la sensibilité des pouvoirs publics à la pression de la demande est réelle et le changement de statut de l'équipement évolue. L'industrie hôtelière s'intéresse aujourd'hui à une industrie des jeux en plein essor car leur fréquentation s'intègre pleinement à leur activité (ACCOR). Si certains pays paraissent aujourd'hui saturés comme c'est le cas aux Etats Unis, les groupes casinotiers exportent leur savoir-faire et intéressent l'ensemble des gouvernements.

En effet, un casino est une entreprise puissante qui, dans la ville touristique, effectue des constructions, des agrandissements, des travaux de maintenance importants. Il verse des salaires et des indemnités très fortes à des employés locaux. Il achète de nombreux produits et services locaux et, surtout, verse des taxes aux collectivités locales. Les touristes qui le fréquentent consomment (logement, restauration, achats divers) et se divertissent en dehors du casino.

Ceci dit, la station a également à sa charge des dépenses liées à la sécurité du public, à l'infrastructure et la maintenance, à la gestion de l'organisme de contrôle du casino. La fréquentation d'un casino peut avoir des impacts négatifs en termes d'augmentation de la criminalité (mais les cas sont rares), des frais sociaux pris en charge par la société.

Si dans une entreprise traditionnelle, l'activité économique suscite des intérêts auprès de divers intervenants, connus sous le terme anglais de *Stakeholders*[194], dans le cas des casinos, l'ensemble de ces acteurs sont en fait regroupés autour des *consumers* (les clients) et des *partners* qui perçoivent des bénéfices sur la vente des produits : les collectivités locales.

---

194 identifiés en tant que « *s.c.o.p.e.* »: *suppliers* (fournisseurs), *consumers* (consommateurs), *owners* (propriétaires, actionnaires), *partners* (partenaires, gouvernements ou collectivités locales), *employees* (employés).

- Les emplois : construire et diriger un casino nécessite beaucoup de personnel : sur 100 communes, celles qui sont limitrophes d'un casino connaissent un taux de chômage et des dépenses d'aides sociales inférieurs de 15 % environ. Le multiplicateur touristique y est supérieur à la moyenne. Le coûts des machines à sous (7.500 € environ par unité) et leur entretien génèrent une économie induite assez importante.
- Les impôts directs et indirects : les casinos sont sujets à deux niveaux de taxation. Aux Etats Unis[195], les impôts versés peuvent se chiffrer entre 8 % (Nevada) et 20 % (Illinois) des recettes. En France, tous les casinos versent 200 millions d'euros aux communes : taxes versées sur les jeux, sur les ventes, sur les repas des restaurants et l'hébergement, les services, l'acquisition des propriétés et les revenus des employés.

Les bénéfices économiques des jeux de hasard sont meilleurs et les coûts sociaux générés moindres lorsque le casino est ouvert en marge de la station, en dehors du centre ville : les distances permettent de mieux gérer les effets négatifs de proximité avec la population locale.

D'autre part, il est important d'offrir des attractions autres que celles liées aux jeux de hasard, tous les clients n'ayant pas les mêmes besoins. Ce qui permet de favoriser les longs séjours, relier les attractions, limiter le nombre de « ludopathes ».

Pour les cités touristiques, la question de la production, de l'aménagement et du fonctionnement des lieux urbains ouverts au public s'avère donc dorénavant fondamentale : c'est une mise en intrigue et une gestion d'usages et de pratiques parfois fort différents qu'en font habitants et touristes. L'organisation physique, paysagère, fonctionnelle de la ville est d'abord une production de la société locale, de ses modes de régulation, de ses politiques, de la gestion de son territoire. L'aménagement des espaces publics fonde en conséquence la production touristique urbaine et donne son originalité, son caractère à ces destinations de plus en plus puissante dans le marché touristique.

[195] : Ferguson : *Gambling in the United* States, ferguson.library.ca.gov/crb :97/03/chapt1, 1997.

32. L'aménagement touristique rural

Le tourisme rural[196] s'étend sur 80 % du territoire français mais n'accueille que 31% de la fréquentation touristique globale en termes de nuitées (21 % de la consommation touristique intérieure). Pour autant, le chiffre d'affaires de 10,7 milliards d'euros, les 10 millions de personnes hébergées par an, les 3,1 millions de lits touristiques, dont 260.000 en gîtes et chambres d'hôtes produisent près de 200 millions de journées de travail, ce qui est loin d'être négligeable pour l'économie et la dynamique sociale de ces espaces de faible densité.

L'espace touristique rural est composé de ce que la nouvelle typologie de l'INSEE nomme « espace à dominante rurale » à savoir :

- le rural sous faible influence urbaine : communes ou unités urbaines dont 20% à 40 % des actifs résidents vont travailler dans une aire urbaine,
- les pôles ruraux, communes ou unités urbaines ayant 2000 emplois ou plus et dont le nombre d'emplois est supérieur au nombre d'actifs résidents,
- les périphéries des pôles ruraux, communes ou unités urbaines dont 20 % ou plus des actifs résidents vont travailler dans un pôle rural,
- le rural isolé, communes ou unités urbaines n'étant ni sous influence urbaine, ni des pôles ruraux, ni à la périphérie des pôles ruraux.

L'espace rural ainsi délimité est donc défini par une faible densité démographique, souvent une diminution et un vieillissement de sa population.

Représentant plus de 36,9 % des séjours, il a davantage progressé sur la période que le tourisme urbain (en nuitées, entre 91 et 95 : + 11,5 % pour le milieu rural contre + 6 % pour le tourisme urbain). Cependant, sa faiblesse en hébergements marchands (utilisé pour seulement 20 % des nuitées) et l'extrême dispersion de la fréquentation sur l'espace expliquent la moindre importance de la dépense touristique moyenne en milieu rural. Globalement, il reste concentré dans certaines

[196] la demande touristique en espace rural, O.N.T., 1999, op. cit.

régions de forte notoriété (le Périgord, la frange sud du Massif Central et la Provence réunissent une large majorité des séjours de vacances en milieu rural).

Il n'est discours plus permanent que celui donné par l'Etat sur le tourisme rural depuis un quart de siècle ! Cette permanence est double : elle tient dans la manière dont l'Etat présente le tourisme comme « *une des chances économiques pour le renouveau du monde rural* », mais la continuité avec laquelle toutes les équipes gouvernementales nouvelles insistent sur la nouveauté de leur discours est également remarquable. Une illustration lourde en fut donnée par la publication d'un dossier et la création d'une mission ministérielle sur le sujet (ENA, 1993, p. 339 à 388 et Descamps, 1993) ! Le rapport Descamps " *pourquoi développer en France le tourisme de pays*" constate que 72 % de la fréquentation touristique échappe au monde rural et que l'espace rural ne bénéficie que de 21 % des dépenses touristiques en France (soit 11 milliards d'euros). Ce rapport espace / consommation est faible et très défavorable à la campagne, évidemment, puisque cela revient à dire que 79 % des vacanciers dépensent leur argent en dehors de l'espace rural, sur seulement 20 % du territoire national. Le tourisme à la campagne constitue cependant une importante économie d'appoint, ce qui tient à la nature même de l'espace rural, essentiellement de passage : d'étapes et de brefs séjours[197].

Cependant, une augmentation de la fréquentation en espace rural sur 5 ans, même relativement modeste, et qui suivrait la tendance actuelle, entraînerait une croissance de 10 à 15 % par an. Si les opérations d'aménagement touristique du monde rural restent timorées, c'est avant tout parce que ces produits sont encore faiblement demandés. Les faiblesses structurelles d'une offre atomisée ne sont que le reflet des faiblesses de la demande pour l'espace rural en termes de loisirs. La présentation en filières de produits ne saurait rien changer à la dure réalité du marché en la matière: eaux vives, vélo, cheval, randonnée pédestre et pêche ne suffisent pas à créer une politique de l'offre puissante et fortement créatrice d'emplois. Tout au mieux ces activités permettent-elles, et c'est l'essentiel, de conforter l'hébergement existant.

---

[197] J-D. Urbain, *Paradis verts. Désirs de campagne et passions résidentielles*, Payot, 2000, p. 40 et 41.

1. Des politiques anciennes.

Depuis une trentaine d'années, la valorisation touristique de « pays d'accueil » ou de « pays d'art et d'histoire », les premières politiques régionales de « contrats de pays » ont donné vie à la notion de « pays touristique », dont on connaît l'intérêt que lui ont portée des géographes tels qu'Elisée Reclus, Paul Vidal de la Blache, Jean-François Gravier ou des historiens (Philippe Ariès, Fernand Braudel). Cependant, loin de résulter d'une réminiscence nostalgique, la mise en place moderne des « pays » résulte de l'importance croissante accordée aux stratégies territoriales de développement local et de la nécessité de programmer des aménagements et des actions de développement à une échelle plus conforme des réalités économiques contemporaines[198].

La politique des pays touristiques vise à appuyer la constitution de « territoires de projets » sur la trame de nouveaux espaces d'évolution quotidienne et d'identification des acteurs et de la population locale. De nouvelles formes de solidarité apparaissent ainsi, que mettent en évidence les flux de déplacements quotidiens et qui traduisent de nouvelles formes de solidarités territoriales, notamment entre stations et arrière pays touristiques[199].

La stratégie de sensibilisation menée par l'Etat en faveur du tourisme rural n'est cependant pas récente et on ne saurait lui reprocher d'avoir bâti une politique de l'offre se jouant des produits. Les premiers plans quinquennaux ont donné au tourisme des impératifs de production : "*produire plus*" en 1948 (Premier Plan), "*produire mieux et moins cher*" en 1952 (IIe Plan), "*vendre mieux*" en 1958 (IIIe Plan) s'adressaient d'abord au tourisme vert. Cette Planification a eu des effets certains sur la quantité et la qualité des produits offerts en milieu rural : la formule des Logis de France pour la petite hôtellerie rurale date de 1949 et a été reconnue par les deux premiers Plans ; le recours à la formule des Gîtes Ruraux de France, lancée en 1954, a été amplifié par les IIe et IIIe Plans (label, charte, mouvement traités au premier chapitre "hébergements ").

Créée dans le but de participer à la rénovation et à la conservation du patrimoine immobilier rural, constituée sous forme d'association, la Fédération Nationale des Gîtes de France a réalisé la promotion des gîtes ruraux ainsi que celle des diverses variantes comme les "chambres d'hôtes", les "tables d'hôtes" ou encore le "camping à la ferme" ; la formule des gîtes familiaux, imaginée par V.V.F. a été

---

[198] S. Clarimont, V. Bielza de Ory, février 2004, *Développement durable et politiques de pays / comarcas (Aragon / Aquitaine),* Rapport scientifique, Programme Interreg, Fonds commun de coopération Aquitaine / Aragon 2002-2003, 110 p. + annexes ;

[199] V. Vlès, 1993, op. cit.

consacrée comme un des axes prioritaires du IIIe Plan ; l'appui de l'Etat dans le lancement en 1964 du label Station Verte de Vacances (association loi 1901) fut la première forme de reconnaissance des « stations » rurales, offrant à la fois hébergements touristiques résultant pour la plupart de l'initiative privée (notamment Logis, Gîtes, villages de vacances et camping) et équipements de loisirs communaux ; l'Association "Agriculture et Tourisme", créée dans le but de promouvoir tout spécialement les activités touristiques exploitées par les agriculteurs, a reçu l'appui de l'Etat pour créer un label "bienvenue à la ferme" qui propose un classement labellisé des ferme auberges, fermes de séjour et fermes équestres.

Le financement du tourisme vert par l'Etat fait intervenir plusieurs ministères : celui du tourisme, le secrétariat d'Etat à l'aménagement du territoire, et, d'une manière plus indirecte, le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle à travers le financement de la formation. Les crédits sont actuellement accordés dans le cadre des contrats de plan Etat - région et font, dans ce cas, l'objet de financements égaux ou supérieurs par les collectivités locales. Par-delà la diversité des procédures, des financements, des promoteurs, des structures, des services, une doctrine du tourisme rural s'est peu à peu forgée, formalisée en 1972 dans un "Manifeste du tourisme en espace rural" rédigé par l'Association Tourisme en Espace Rural (T.E.R.). Ce document constitue à la fois une référence éthique, un guide de conduite, un programme d'action. L'instance de concertation T.E.R., la création en 1967 du service ministériel SEATER (service d'études et d'aménagement du tourisme en espace rural) aujourd’hui refondu dans l’AFIT/ODIT, le regroupement des associations des structures de développement du tourisme en espace rural des pays de l’Union européenne dans EUROTER, la mise en place par les Chambres d'agriculture d'un service de conseil "Agriculture et tourisme" montrent l’expansion rapide des politiques eu tourisme rural.

Cependant les chiffres de fréquentation, qui augmentent sensiblement en valeur absolue, ne suivent pas la progression du taux de départ en vacances et, depuis trente ans, montrent plutôt une érosion lente en part de marché de la campagne au profit de la montagne ou de la mer : l'espace rural perd ainsi vingt points de fréquentation (25 % des Français y prennent leur vacances aujourd'hui, contre 45% dans l'après-guerre). La pression touristique faible, son insertion rapide dans l'espace social industriel, le changement de clientèle familiale au profit de la gamme moyenne, la restauration du patrimoine qu'il permet sans incitation publique, les compétences nouvelles des Départements dans l’aménagement rural ne poussent pas les Etats et les régions à intervenir puissamment en espace rural.

C'est en connaissance de cause que l'Etat est peu présent, n'engageant jamais au profit de l'espace rural des crédits aussi considérables que ceux qu'il a affecté aux missions d'aménagement du littoral ou au plan neige en montagne : les services du SEATER, jusqu'à leur disparition dans les années 1988-1990, restent des services de coordination et de conseil qui insistent sur les principes d'organisation des partenaires et des opérateurs[200]. Les crédits, gérés essentiellement par le Ministère de l'Agriculture, restent en conséquence de faible ampleur et sont surtout destinés à la réalisation de gîtes ruraux ou communaux. L'aménagement touristique de l'espace rural est laissé à l'initiative des collectivités locales ou de l'habitant.

En l'absence d'une demande forte, l'Etat pouvait-il faire autre chose ? Certainement non. Il s'est tout au plus servi du thème pour tenter de dynamiser les coopérations intercommunales à travers la politique des pays d'accueil lancée en 1976 au cours du VIIe Plan, politique visant à regrouper les opérateurs locaux sous la forme d'associations ou de syndicats mixtes en zones dites "homogènes" de deux à quatre cantons de superficie. Le mythe du produit touristique présenté comme pouvant résoudre des handicaps structurels inhérents au marché agricole n'a fait que rendre les perspectives plus opaques. "Ensemble de prestations susceptibles de constituer pour un vacancier ou un touriste une réponse globale et cohérente à l'ensemble de ses attentes[201] », le produit touristique rural est simplement assez peu demandé et difficilement diffusé.

Le produit touristique agricole, pour sa part, achoppe sur les difficultés structurelles de sa production. Le développement de l'agritourisme se heurte aux législations fiscales : la diversification des activités agricoles pose en effet à la fois le problème du statut juridique de l'exploitant mais aussi celui de la fiscalité applicable aux activités touristiques qu'il développe. La loi de 1988 définit les activités agricoles et les étend aux "activités qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation". En clarifiant nettement le statut juridique des exploitants agricoles se lançant dans des activités touristiques, cette loi leur permet de ne pas relever de la catégorie des commerçants et des diverses

---

[200] V. Vlès, « Contrats de pays d'accueil et aménagement du territoire aquitain : maîtrise défaillante plutôt qu'incompatibilité », op. cit.

[201] H. Grolleau, A. Ramus, *Espace rural, espace touristique*, Paris : La Documentation Française, col. Rapports Officiels, 1986, 381 p.

obligations qui s'y rattachent. Cependant, les activités touristiques des exploitants - au contraire des activités agricoles qui bénéficient d'un régime spécial et sont exonérées de taxe professionnelle - sont imposées selon les règles des bénéfices industriels et commerciaux et sont soumis au régime général de la T.V.A. Cette complexité de la loi fiscale, qui rend difficile la gestion de l'activité de l'exploitant pluri-actif, freine considérablement le développement des services touristiques offerts par les agriculteurs.

Tout ceci explique qu'en première approximation le tourisme vert représente environ 10 % de la consommation touristique intérieure (évaluation du Secrétariat d'Etat au Tourisme) alors que l'espace rural s'étend sur plus de 90% de l'espace français. La dilution des flux économiques rend la polarisation touristique très aléatoire, et, ce faisant, l'effet multiplicateur (*multiplicateur Keynésien*[202]) très faible. Ce qui est cependant vrai en termes économiques ne l'est pas nécessairement en matière de politique publique d'aménagement : le tourisme présenté comme un facteur de revitalisation des zones rurales fragiles contribue à justifier les politiques de maintien des services publics ruraux, le renforcement des réseaux d'infrastructures de communication, le maintien des secteurs d'artisanat et de commerce. L'Etat s'en est servi avant comme après la décentralisation comme un outil d'animation du monde rural, d'incitation au regroupement. C'est dans cette permanence politique que réside sa réelle spécificité par rapport aux schémas de planification spatiale côtiers ou à la tutelle technique imposée à la montagne jusqu'en 1985.

La loi de 1999 (loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi Voynet), plus précise que ne l'était celle de 1995, affirme avec davantage de netteté la recherche active de « solidarités réciproques entre espaces ruraux et urbains » qui fonde le pays. La charte appelle nécessairement des moyens budgétaires spécifiques pour la mise en œuvre opérationnelle, à travers des programmes d'action précis. Afin d'éviter la constitution d'une nouvelle collectivité et les risques de nouveaux prélèvements fiscaux, c'est dans le cadre des politiques contractuelles et notamment des Contrats de plan Etat - région que les pays doivent trouver l'essentiel des soutiens financiers dont ils ont besoin. L'exercice contractuel, fondé sur des cofinancements multipartites, est un moyen d'assurer la coordination inter institutionnelle ainsi que la cohérence de l'action publique : celle de l'Etat, des collectivités régionales,

---

[202] Garrigues, in *Dictionnaire des concepts*, op. cit.

départementales mais aussi des communes et de leurs groupements. Dans les régions éligibles aux programmes européens, ce sont également les fonds « structurels » qui peuvent venir abonder les stratégies territoriales développées par les pays touristiques (objectif 2, programme LEADER). La dynamique des pays vise au meilleur emploi des crédits publics par leur mobilisation prioritaire au service du projet territorial, ce que sous-tend de passer d'une logique de financement par guichet à une logique de conduite de projet.

La nouvelle loi a introduit des modifications substantielles dans la procédure de constitution des pays en l'organisant en deux phases distinctes d'une part (périmètre d'étude, périmètre définitif) mais également en hissant au niveau régional déconcentré la charge de la reconnaissance administrative des périmètres. La notion de périmètre d'étude traduit clairement le caractère évolutif des pays et la nécessité de préciser leurs contours exacts de manière pragmatique, au vu de l'avancement des réflexions préliminaires, des études conduites et du contenu des projets proposés.

Assez démocratique, ce processus de proposition « ascendant » doit néanmoins être soumis à des avis préalables avant d'être administrativement reconnu par le niveau régional (conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire), ce qui pourrait devenir très vite le gage de la qualité touristique du territoire : la reconnaissance de son caractère éminemment touristique par un organisme multipartite extérieur peut témoigner de sa capacité à devenir une destination.

Il n'en demeure pas moins que les pays purement touristiques sont très peu nombreux et que l'outil est avant tout un moyen de décloisonner les univers administratifs sur un espace de solidarité multisectorielle.

2. L'agritourisme

Actuellement, le pourcentage d'agriculteurs offrant de l'agritourisme demeure relativement faible, puisqu'il ne dépasse pas 2 % : 16 500 exploitations (« pôle d'agritourisme ») distribuent des produits et des services touristiques en France. Plusieurs éléments explicatifs permettent de comprendre les raisons de cette faiblesse française (l'Italie, par exemple, ou le Royaume - Uni font mieux).

Si le tourisme à la ferme (hébergement, restauration...) a du mal à décoller, les autres activités sont encore mal développées : les visites d'exploitation ou les fermes équestres concernent moins de 6.000 exploitations. La vente de produits à la ferme est recensée dans 15 % des exploitations, mais cette activité a régressé puisqu'en 1988 plus d'un exploitant sur quatre pratiquait la vente directe. La transformation des produits à la ferme est plus rare encore : en 2000, seuls 9 % des exploitations prolongent leur activité de production. Pour l'essentiel, elles produisent du vin sous appellation, la transformation étant plus rare dans les autres secteurs de production[203].

a. un produit toujours marginal

Les définitions qui sont données de l'agritourisme diffèrent et oscillent entre deux pôles :

- celui des organisations professionnelles d'agriculteurs, attentives avant tout à une filière possible de diversification pour leurs membres,
- celui des tuteurs techniques, administratifs et financiers de l'agriculture, préoccupés avant tout de la rentabilité et de l'efficacité de cette activité.

Donc les définitions vont du « tourisme proposé par les agriculteurs et lié à leur activité professionnelle » aux « produits du tourisme en espace rural qui pourraient être fournis, aussi, par le milieu agricole ».

Actuellement, la définition de synthèse retenue est celle de l'activité prenant en compte d'autres acteurs que les agriculteurs en exercice : les pluri-actifs, les agriculteurs retraités, les associations comprenant des agriculteurs, toutes les personnes susceptibles d'être perçues comme un agriculteur et offrant des produits de tourisme et de loisirs en rapport avec l'activité agricole sont comptés dans cette catégorie spécifique du tourisme rural.

---

[203] I. Delourme et D. Dufour, « Tourisme rural : une croissance sans agriculteurs », *Problèmes économiques* n° 2773, 28 août 2002, Paris : La Documentation Française, p. 507.

b. l'offre

L'offre des pôles agritouristiques est délicate à cerner, car répartie dans au moins trois réseaux différents : Gîtes de France, Bienvenue à la Ferme et Accueil Paysan. D'autre part, quarante pour cent des 43.000 gîtes de France ne sont pas liés à l'agriculture et une part significative de cette offre se situe hors campagne. C'est pourtant le réseau le plus connu qui constitue la référence incontournable d'accueil chez l'habitant.

Trois mille références de Bienvenue à la Ferme (souvent également labellisées Gîtes de France) relèvent de la marque créée par l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA), la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, le Centre National des Jeunes Agriculteurs et la Confédération Nationale de la Mutualité, de la Coopération et du Crédit Agricole. Seuls les agriculteurs en activité, affiliés à la mutualité agricole, peuvent adhérer à la marque. Les prestataires apprécient énormément sa spécialisation sur les entreprises agricoles. Mais, en conséquence, le label est peu connu du grand public. D'autant que les relais Agriculture et Tourisme sont gérés dans chaque département par la Chambre d'agriculture. L'APCA édite deux guides qui couvrent l'ensemble de l'offre nationale : le guide Bienvenue à la Ferme, qui regroupe les 3.000 adhérents, le guide Fermes Auberges, qui regroupe les 700 fermes offrant cette prestation.

Trois cent références d'Accueil Paysan qui souhaitent répondre « aux véritables attentes des touristes : retour aux sources, à l'enfance ». Le guide d'Accueil Paysan n'est pas distribué par les circuits ordinaires de la presse et de l'édition.

L'intérêt économique de l'agritourisme n'est plus à démontrer : 66 % des cas ont une motivation financière, 63 % un désir d'ouverture sur l'extérieur, 43 % la valorisation de bâtiments, 35 % des cas la réhabilitation du patrimoine. Mais les résultats demeurent divers[204] :

---

[204] T.R.A.M.E., *Rentabilité d'activités touristiques en milieu rural, étude de références économiques sur 300 exploitations agricoles dans 6 régions*, Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture, 1998.

- pour les Gîtes ruraux, le résultat au titre de l'activité de location, est souvent légèrement négatif. Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas positif dans la préservation de son patrimoine, mais l'idée de l'apport d'un revenu complémentaire confortable ne tient pas dans les faits,
- pour les Campings à la ferme, les résultats dégagés ne laissent envisager qu'un revenu d'appoint : les résultats sont faibles, mais cependant nettement supérieurs à ceux dégagés par un gîte rural,
- l'activité Chambres d'hôtes bénéficie d'une bonne rentabilité, sous l'influence de l'investissement. Peu de propriétaires perdent de l'activité avec cette activité. La présence d'une Table d'hôtes consolide ces bons résultats,
- les Fermes pédagogiques, qui demandent peu d'investissement, offrent une activité d'appoint, marginale qui ne procure qu'un revenu d'appoint, tout aussi marginal. Cependant, c'est souvent un excellent moyen pour développer la vente directe des produits sur l'exploitation,
- les Gîtes d'enfants demandent un temps de travail complet de la part du responsable pendant les périodes d'ouverture, généralement en présence d'un animateur pour le seconder. Les résultats sont fonction de l'investissement.
- les Gîtes de groupe (d'étape ou de séjour) engagent des investissements lourds qui poussent vers un changement d'activité principale. C'est la restauration qui peut autoriser d'envisager un véritable revenu pour des agriculteurs,
- les Fermes Auberges demandent un investissement lourd mais donnent des résultats qui autorisent à parler de revenu principal. Activité attirante, elle demeure très exigeante et nécessite une main d'œuvre qualifiée… donc coûteuse,
- les Fermes équestres s'avèrent d'une rentabilité variable selon les prestations proposées. Les fermes équestres assurant des prestations à base de randonnée prennent le moins de risques, mais les résultats dégagés ne laissent entrevoir qu'un revenu complémentaire tout à fait intéressant pour une activité saisonnière.

En général, « le revenu de ces activités est rarement miraculeux, car encore très saisonnier[205] ». Il reste accessoire et marginal par rapport au revenu agricole sauf si l'exploitation agricole est nouvelle, de très petite taille, ou si l'activité fermière a été créée spécifiquement pour servir de support à l'activité touristique. Dans l'agritourisme classique, l'agriculture est principale et le tourisme secondaire. De nouvelles formes d'agritourisme apparaissent, très rémunératrices car l'agriculture ne peut seule rendre l'exploitation rentable.

Bien entendu, cette activité engendre également des difficultés liées à la comptabilité d'effets de l'économie parallèle : le respect des normes physiques d'aménagement est aujourd'hui contrôlé strictement et la mansuétude du passé n'a plus court, ce qui remet en cause des projets ; les chartes de qualité vérifient l'approvisionnement sur la ferme des installations de restauration. Le personnel d'appoint, censé aider « gratuitement au travail » pendant les périodes d'activité intense s'insère dans un cadre d'échanges non monétaires intéressant mais difficilement quantifiables pour les faire valoir auprès d'une banque ou d'un organisme social. Enfin, la vente non déclarée de produits alimentaires aux clients procure des revenus difficiles à évaluer et surtout très variables dans le temps et dans l'espace. Aucune règle d'ensemble ne peut donc être précisée quant à l'apport réel et automatique de l'activité dérivée : tout est fonction du lieu, du cas et de la gestion de l'exploitant.

Néanmoins, on peut approcher certains seuils :

Tableau 23 : Rentabilité des formes de tourisme à la ferme

	Gîte rural	Camping à la ferme	Chambre d'hôtes	Chambres et table d'hôtes	Ferme Auberge	Gîte de séjours + restauration
Investissement initial	30 k€	27 k€	30 k€	45 k€	61k€	122 k€
Fréquentation observée	15 à 20 semaines	50 j/emplac.	80 nuits/ch	100 nuits/ch	4.500 repas	100 nuits/lit
Seuil de rentabilité	25	50	60	60	2.500	70

[205] T.R.A.M.E., op. cit.

Revenu disponible	0 -	3 k€	4,5 k€	7,6 k€	15 k€	15 k€

c. la demande

Le point crucial est la relation d'échange entre les partenaires. Si celle-ci ne parvient pas à s'instaurer, le concept n'est pas séducteur et devient un poids mort économique. Le cœur de cible de l'agritourisme tient à l'accueil et au contact tacite entre les partenaires, le respect de l'hôte et l'ouverture au pays.

Sur le plan statistique[206], 19 % des français passent leur vacances principales à la campagne, 34 % leurs vacances secondaires. La campagne est une destination qui fidélise ses clients : 71 % des personnes parties au cours des 12 mois précédent les enquêtes envisagent d'y retourner pour un séjour d'au moins trois jours**.** Mais 48 % ne pratiquent pas les hébergements marchands ! Sur l'ensemble statistique ayant déjà pratiqué la campagne, 17 % sont allés au moins une fois en hôtel, 15 % en gîte, 12 % en camping, 7 % dans une chambre d'hôtes.

Parmi les modes d'hébergement envisagés pour le prochain séjour, l'hébergement marchand pratiqué chez l'habitant vient en tête des choix de ceux qui ne vont pas en famille ou chez des amis (60 %).

Quatre groupes principaux semblent constituer la base de clientèle de l'agritourisme :

- des individus, couples, familles – cadres intellectuels pas très argentés et exigeants : en recherche de rupture et de dépaysement, avec un retour sur la nature, une grande liberté et une relation humaine forte, cette cible est délicate car en très forte contradiction entre sa demande très exigeante et son souci de dépenser très peu.
- des « butineurs », aisés, cultivés : là encore, le décalage entre le prix et la qualité demandés dissuadent la décision.
- des familles modestes (origines, statut social, niveau d'études, revenus modestes) : cette clientèle, peu exigeante, fournissait le gros de la clientèle traditionnelle du monde rural et particulièrement de

---

[206] Enquête SOFRES, *Les dépenses touristiques des français lors de leur séjour à la campagne,* Direction du Tourisme, 1995.

l'agritourisme. Mais dix ans d'incitation à une élévation du standing ont fait disparaître une partie de l'offre qui leur convenait.

- des groupes formés sur le mode affinitaire (famille, profession, classe d'âge, sport, hobby) et événementiel : comme le groupe précédent, cette clientèle apparaît comme la plus fidélisée et comme la moins volatile. C'est elle qui correspond le mieux aux spécificités du produit.

Derrière les légitimes soucis de qualification et de labellisation de l'offre d'hébergement de l'agritourisme, l'enjeu reste de ne pas supprimer le caractère « authentique » du tourisme agricole qui en fait sa spécificité, donc sa force. Dans une logique plus urbaine, il ne saurait résister à la concurrence d'autres prestataires plus « urbains » dont le tourisme est le métier et qui disposent de capitaux inaccessibles au monde agricole. Le développement de l'agritourisme reste donc dans la fidélité à des traditions, des modes d'organisation et des images traditionnelles en rapport avec une clientèle modeste et rompue à la vie rurale.

3. Les stations vertes de vacances

La faiblesse du tourisme rural réside essentiellement dans le caractère atomisé de son offre[207]. L'ensemble de l'espace rural n'a pas vocation à faire du tourisme. L'offre actuelle, trop souvent axée sur une seule composante (un hôtel, un château, un parc de loisirs) ne peut générer de retombées économiques que si elle est multiple, chaînée et polarisée autour d'une ville offrant une diversité suffisante en transports, hébergements marchands, patrimoine, animations sportives et culturelles ou ludiques. Actuellement, les Tours opérateurs programment peu la campagne, à l'exception de quelques T.O. anglais sur des circuits très spécialisés. Les prescripteurs (agents de voyage) pour leur part ne connaissent pas ou mal le produit campagne, disposent de peu de « forfaits » à vendre, n'ont pas d'accès à des prix raisonnables à l'information, sont rarement interrogés et perçoivent mal la possibilité de gagner de l'argent en vendant du tourisme rural, compte tenu de la faiblesse du prix des produits et du système des commissions proportionnelles aux prix.

La solution tient donc à la structuration du tourisme en « tourisme de pays » regroupant communes et cantons autour de villes susceptibles d'offrir un minimum

[207] Rapport Descamps, 1993, op. cit.

de services et de servir de pôle d'intérêt touristique (site, ville, référence historique). L'adhésion des prestataires à un système commun de promotion et de commercialisation large permet de créer des produits homogènes et donc commercialisables.

La petite ville, le pôle touristique assurent donc un rôle déterminant dans la mise en tourisme du monde rural ; ils permettent :

- d'assurer l'existence d'une offre d'hébergement et d'activités de séjour diversifiée, complémentaire,
- d'irriguer, à partir de ces pôles les flux touristiques vers les autres richesses culturelles ou naturelles des régions limitrophes grâce à une politique incitative adaptée,
- de susciter, à partir de ressources historiques ou patrimoniales locales (collections, monuments, paysages, climat) des gisements nouveaux de fréquentation,
- de mettre en place de véritables structures de commandement de politiques d'amélioration de l'offre,
- d'identifier souvent un « pays » à un nom, un lieu réputé donc de mieux assurer sa notoriété, sa promotion voire de faciliter ainsi sa commercialisation

Le label « stations vertes de vacances »

Nées en 1964 dans le Massif Central et les Pays de la Loire (Sarthe), les Stations vertes de vacances ont accompagné le tourisme en espace rural. Ces communes ou groupements de communes de moins de 6.000 habitants sont des pôles structurants qui jouent le rôle de station pour une zone plus vaste que le territoire labellisé.

Le concept répond aux tendances actuelles de la demande : recherche de produits authentiques et conviviaux, d'un environnement protégé et de traditions vivantes, de produits du terroir, d'un accueil de qualité et d'une palette large d'activités, notamment autour de la baignade. Une station verte a en moyenne 200 lits marchands.

La Fédération française des Stations vertes de vacances et Villages de neige[208] s'est dotée d'un schéma directeur de communication sur la période 1998-2001 qui vise à animer son réseau.

La démarche qualité entreprise (100 KF/an en moyenne) fédère 561 Stations vertes, 29 Villages de neige dont 28 sont également Stations vertes (soit 843 communes sur 84 départements). Les régions comptant le plus de Stations Vertes sont celles qui ont vu naître le concept en 1964, à savoir les Pays de la Loire et l'Auvergne. Les critères de labellisation portent sur la situation géographique de la commune, la structure de son habitat, la qualité de son patrimoine, ses aménagements, la diversité et la qualité des équipements et des animations des baignades, aires de jeux pour les enfants, sentiers de randonnée, pêche, sur l'accueil et la densité des services et des commerces.

L'implication de la commune ou du groupement dans l'action de la Fédération, la préservation de l'environnement, le cadre de vie, le fleurissement, le tri sélectif des déchets font partie de la démarche labellisation.

Il s'agit pour le groupement de présenter une offre structurée et de qualité tant pour les touristes que pour les opérateurs. La fédération participe à des opérations à l'étranger avec Maison de la France sur les marchés prioritaires : Pays-Bas, Allemagne, Grande-Bretagne. Depuis 1997, le nombre de classements annuels augmente régulièrement, car cela correspond à la mise en place d'une nouvelle stratégie pour la Fédération, avec notamment un Schéma directeur dont les grandes lignes sont : une animation active du réseau, le suivi du Plan Qualité, un accroissement de la notoriété par la signature de conventions avec différents organismes touristiques, une réflexion sur la mise en marché de l'offre touristique des communes.

---

[208] Fédération Française des Stations Vertes de vacances et Villages de neige.

Avec un peu plus de 500.000 lits marchands, la majeure partie de la capacité d'accueil des Stations Vertes se répartit comme suit :

- 50 % pour le camping (9 % de l'offre nationale)
- 20 % pour les meublés (15 % de l'offre nationale)
- 16 % pour les hébergements collectifs dont un tiers en Villages de Vacances labellisés Loisirs de France
- 15 % pour les prestations de type hôtelier (15 % de l'offre nationale en chambre d'hôtes). 60 % de la capacité hôtelière est en catégorie 2 étoiles contre 20 % en catégories 3 et 4 étoiles.

En résumé, le réseau des Stations Vertes est en plein essor, avec une progression quantitative mais surtout qualitative des stations.

Valoriser la qualité des villages devient donc un impératif de toute politique publique de tourisme de pays. Si un village détient un pouvoir d'attraction fort, c'est parce que c'est un lieu d'émotion. C'est l'ensemble bâti que constitue le village qui suscite cette émotion : il est lieu d'harmonie – celle des pierres et de l'architecture – et lieu de mémoire – celle des hommes qui ont façonné le terroir. Cette donnée fondamentale du tourisme de pays renvoie à des traitements qui dépendent de la politique locale d'aménagement et d'urbanisme :

- traitement de l'harmonie du bâti et de l'architecture,
- protection et mise en valeur du patrimoine villageois,
- aménagement et respect de l'identité des espaces publics,
- amélioration de la qualité des abords immédiats et des extensions du village,
- mise en paysage des repères et des points de fragilité du village et de son site,
- stationnement et circulation comme moyen de bien accueillir dans le village,
- accueil et information du public par des réseaux professionnels du tourisme,
- signalétique et cheminements adaptés,
- mobiliers publics et éclairages modernes,
- enterrement des réseaux,

- maintien de commerces et de services permanents,
- faire du patrimoine le support d'un développement durable : créer des circuits de villages, maintenir l'animation culturelle permanente et non saisonnière, développer la production et la création locale.

Tout en s'inscrivant dans une nécessaire logique d'intercommunalité seule capable d'être le support d'une politique commune en matière d'équipement, d'aménagement et de promotion, chaque ville rurale doit en même temps affirmer ses spécificités au travers de son patrimoine, par sa politique urbaine.

4. L'intervention européenne

La politique de développement touristique du monde rural de l'Etat a été soumise, depuis 1988, à l'utilisation des fonds octroyés par la Communauté Européenne au titre du « principe d'additionnalité des fonds structurels » (ex *Objectif 5b*). La réforme fondamentale des « fonds structurels » européens fixait en effet six objectifs de développement prioritaires. *L'Objectif 5b* consacrait le principe de la programmation pluriannuelle, imposait le cofinancement des actions à dominante structurelle, introduisait les Programmes d'initiatives communautaires (PIC). *LEADER* (1989-1993), puis *LEADER II* (1994-1999), *LEADER* + (2000-2006) sont des programmes de « *Liaison Entre les Actions de Développement Economique Rural* » financés par le FEOGA-Orientation. Ce faisant les pouvoirs publics ont autorisé une exécution assez libre des principes qui fondent son intervention : une concentration des crédits au bénéfice des territoires situés en zone défavorisée. Cette mécanique de zonage communautaire a remis en cause le projet touristique de l'Etat fondé sur la mise en valeur systématique de la plupart des sites ou pôles touristiques ruraux. Le principe de LEADER est le soutien à des stratégies de développement rural « intégrées et pilotes ». LEADER ne soutient que des territoires qui démontrent une volonté et une capacité à concevoir et à mettre en œuvre une stratégie de développement intégrée, durable et pilote, attestée par la présentation d'un plan de développement, basée sur un partenariat représentatif et s'articulant autour d'un thème fort, caractéristique de l'identité du territoire.

De 1985 à 1999, l'Etat s'est contenté d'une faible intervention dans la définition du zonage, il a consenti à voir figurer dans les montages financiers des contreparties nationales qui n'en n'étaient pas réellement, il a valorisé des

territoires très déprimés sur le plan démographique et économique, mais qui n'avaient pas un réel avenir touristique.

a. les programmes LEADER

Même si la Commission européenne fixe le cadre minimum d'un zonage par souci d'homogénéité entre les différents pays, elle n'entend pas intervenir directement dans le choix des régions éligibles à une intervention des fonds financiers : elle a laissé le choix de la préférence spatiale à la région, sous réserve de la prise en compte minimale d'un certain nombre de critères (par exemple l'élaboration des *Programmes d'Amenagement Concerte du Territoire – PACT dans les annees 1985-1990*). Tout comme les "zones de concentration" du *Programme Integre Mediterraneen*[209], le choix des zones fragiles auxquelles sont réservés les crédits trouve une légitimité politique (principes de solidarité au profit des zones de faible densité) plus que touristique : seules les zones rurales très déprimées deviennent éligibles pour l'obtention de ces crédits. Or tous ces espaces n'ont pas une vocation touristique. Heureusement, la plupart en ont, comme le projet « Lubéron-Lure », par exemple, à cheval sur les départements des Alpes-de-Haute-Provence et du Vaucluse, qui consiste à mobiliser la population locale autour de la préservation des ressources naturelles, à renforcer la culture et l'identité de l'ensemble Lubéron-Lure.

La mécanique européenne détermine ainsi une concentration très forte des crédits publics sur ces régions déprimées, au détriment parfois des authentiques pays touristiques ruraux certes économiquement plus favorisés mais également dotés d'un potentiel touristique suffisant à assurer une production de qualité. En effet, l'affectation des crédits communautaires au développement touristique implique que les collectivités publiques (Etat, Région, Département, établissement public, chambres consulaires) s'engagent à concourir à la réalisation des opérations pour un montant financier équivalent : c'est la "contrepartie nationale". Les régions et l'Etat ont pu négocier, en tant que contrepartie, les crédits inscrits au titre du tourisme aux contrats de plan, au FIDAR, et même certains crédits d'études (de catégorie II) du Ministère de l'Agriculture. Ce faisant, les pouvoirs publics renforcent la dispersion – souvent à fond perdu – des crédits du tourisme.

Pire, le choix de l'espace d'application (dans le Xe Plan, le « zonage P.D.Z.R. » reprend en quasi totalité le « zonage du P.A.C.T *».*) a contribué à faire de la politique européenne une "contrepartie" d'une planification touristique nationale et régionale étriquée. Ces deux collectivités réussissent à négocier avec l'Europe une politique dont la compétence relève en partie des Départements ! Plusieurs conséquences découlent de cet imbroglio politique. D'abord il traduit la réduction de l'action touristique publique sur l'espace rural à des interventions strictement environnementales (les Parcs naturels régionaux, les secteurs d'équilibre naturel sont les grands bénéficiaires de l'affectation des crédits), répondant à une logique distributive sans grande signification économique. L'accord se fait sous forme de troc : la Communauté est autorisée à intervenir localement en échange de l'affectation de crédits ciblés sur des pays dont le choix ne dépend pas seulement de critères touristiques. La politique européenne, infléchie par les pouvoirs publics nationaux et régionaux, est ainsi amenée à reproduire un ordre interne d'animation politique des territoires nationaux.

Les programmes LEADER

Dès 1988, la C.E.E. envisage de "*stimuler des actions d'animation sociale et économique* " (COM. 88, p. 59), afin de "*mettre sur pied, au niveau local, des structures d'animation et d'orientation appropriées, structures dont les associations rurales feraient partie et pour lesquelles des aides de fonctionnement seraient prévues à l'intérieur des programmes*" (ibid... p. 62). Afin de contribuer à atteindre l'objectif de cohésion économique et sociale, la Communauté réserve 15 à 20 % des enveloppes des fonds structurels à des *Programmes d'Initiative Communautaire (*PIC*)* qu'elle mène directement. Le programme "*Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale" (*LEADER*)* veut dépasser les politiques sectorielles et prendre en compte l'incapacité d'un grand nombre de zones rurales à exploiter les ressources locales - y compris touristiques, à mettre en forme des stratégies. Il est censé tenir compte du déficit d'organisation et de stimulation du développement au niveau local (COM.90, p. 3). Il trouve un intérêt à la mise en relation : échange d'expériences, animation du substrat social y sont financés. En assujettissant sa stratégie touristique à l'application de la réforme des fonds structurels communautaires, la Communauté n'a pas engagé de réelle politique touristique. Elle abonde essentiellement les actions nationales en faveur du tourisme vert.

L'aménagement des espaces touristiques devient, pendant ces années, un élément de tactique politique entrant dans une stratégie globale d'aménagement du territoire.

---

[209] 1988-1992, programme destiné à préparer les régions du Sud européen – en France : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence – Alpes - Côte d'Azur, Corse à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté

Les principes de l'Etat en matière d'aménagement et de développement du tourisme vert varient fortement en fonction des contrats de Plan Etat - région. D'une manière générale, l'Etat abonde par des aides financières spécifiques l'effort des collectivités locales dans le cadre de leurs politiques contractuelles de développement rural : le tourisme vert représente 27 % de la dépense touristique totale de l'Etat.

Il est hors de propos de dresser ici un inventaire des dotations publiques en faveur du développement touristique du monde rural. En effet, ces aides concernent aussi bien l'activité spécifiquement touristique que les activités induites en amont ou en aval, ou encore les activités associées (le maintien d'un bureau de poste, la réalisation d'infrastructures nouvelles de désenclavement ont des répercussions certaines sur le tourisme de pays, mais sont d'évaluation délicate) : le bilan exhaustif chiffré est impossible. On rappellera cependant que le Bureau des financements publics du Secrétariat d'Etat au Tourisme distingue les aides indirectes de l'Etat de ses aides directes. Les aides indirectes sont essentiellement destinées au soutien de l'activité touristique : outre les mesures fiscales destinées à favoriser la création d'entreprises, des prêts bonifiés alloués aux P.M.E. du secteur de l'hébergement (150 millions d'€ de prêts par an) transitent par trois établissements bancaires spécialisés : le Crédit d'équipement des Petites et Moyennes Entreprises, la Caisse Centrale de Crédit Coopératif, les Sociétés de Développement Régional. Cependant, la bonification de l'Etat ne porte que sur 1 point du taux d'intérêt et certaines banques offrent des conditions tout aussi avantageuses. Les aides directes sont de plusieurs natures : elles interviennent soit au titre des dotations globales (dotation globale d'équipement et de fonctionnement - D.G.E.-D.G.F. - qui remplacent les diverses lignes budgétaires destinées aux hébergements et équipements touristiques et sont réparties notamment en fonction des capacités d'accueil), soit au titre des subventions. Historiquement, outre le ministère en charge du Tourisme, une dizaine de ministères ont accordé des aides dans le cadre de leurs compétences : Education Nationale en matière de formation initiale, Travail et Emploi en matière de formation continue, Transports, Equipement, Environnement, Jeunesse et Sports, Santé (Etablissements thermaux), Agriculture, Culture. Chaque Ministère (ou Comité Interministériel) a affecté une partie des fonds qu'il gérait au développement touristique rural : le FONDS INTERMINISTERIEL POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (FIAT), le FONDS INTERMINISTERIEL DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT RURAL (FIDAR), qui consacre environ 20% de son montant au tourisme vert (soit environ 11 millions d'€), le FONDS DE DEVELOPPEMENT AUX ZONES RURALES (FDZR) le FONDS

INTERMINISTERIEL POUR L'AUTODEVELOPPEMENT DE LA MONTAGNE (FIAM), le FONDS INTERMINISTERIEL POUR L'INITIATIVE LOCALE ET L'EMPLOI (FRILE), le FONDS INTERMINISTERIEL POUR LA QUALITE DE LA VIE (F.I.Q.V.), le FONDS NATIONAL POUR LA DEVELOPPEMENT DU SPORT (F.N.D.S.) ont été mis à contribution.

A ces aides se sont ajoutés les crédits du FOND D'INTERVENTION TOURISTIQUE (F.I.T., 61 millions d'€ sur 5 ans dont 20 millions par an pour le tourisme vert), créé en 1989 pour pourvoir aux crédits d'Etat engagés au titre des Contrats de Plan Etat - régions et qui a alimenté également le FONDS D'AIDE AU CONSEIL ET A L'INNOVATION TOURISTIQUE (FACIT, 0,76 millions d'€), destiné à la réalisation d'études de faisabilité de projets touristiques et des opérations de valorisation de sites et d'organisation d'espaces touristiques.

b. Grand équipement et tourisme d'espace : l'expérience « Vulcania »

A partir des années 1995, les pouvoirs publics – et singulièrement les collectivités locales– prennent conscience du rôle moteur des grands projets dans la dynamique des territoires. Plus que la dispersion des crédits sur d'hypothétiques « pays » touristiques qui relève de la goutte d'eau dans un océan, les « parcs » touristiques locaux apparaissent, sous certaines conditions, comme un moyen efficace d'intervenir sur un vaste secteur géographique. Ils permettent :

- de valoriser l'image de la région en renforçant son identité,
- de définir un projet intercommunal (parfois départemental voire régional) à la fois novateur et profondément ancré dans ses racines,
- d'initier une synergie forte entre des acteurs économiques locaux traditionnellement délaissés par les « politiques de pays » et notamment le secteur du bâtiment et des travaux publics, le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, le secteur des transports.

Ce mouvement répond à la fois à la permanence du tourisme intérieur et à la demande de parcs de loisirs à la fois didactiques et ludiques. Favorisant

l'émergence d'un tourisme plus actif, motivé et ciblé sur une thématique événementielle, ces équipements profitent au développement économique des « pays » voisins. Leurs effets économiques ne se limitent pas à un petit périmètre autour du site mais ont des effets durables sur la durée des séjours, sur les modernisations de l'hôtellerie familiale, sur la restauration traditionnelle, le commerce et l'artisanat régionaux, les transports, les activités de service d'un large bassin d'emploi. Différents exemples illustrent cette dynamique nouvelle : les écomusées d'Alsace, de Bretagne, les petits parcs animaliers, les événements estivaux (Abbaye de Clervaux, Puy du Fou, Bataille de Castillon, Château de Murol…) participent à cette économie territoriale nouvelle fondée sur un tourisme de « pays » polarisé.

Vulcania, parc scientifique, ludique et éducatif

de développement touristique régional

Le Parc Européen de Volcanisme *Vulcania*, qui est ouvert depuis février 2002 sur la commune de Saint Ours les Roches à 20 km à l'Ouest de Clermont-Ferrand, constitue l'archétype de « l'aménagement intégré » : intégré à la nature environnementale du site, intégré aux caractéristiques générales du territoire que représentent la Chaîne des Puys et le volcanisme d'Auvergne, intégré à l'économie touristique rurale régionale.

Prévu pour drainer 500.000 visiteurs par an, Vulcania doit, par l'intérêt de sa visite (1 journée), permettre de développer autour du volcanisme et des sciences de la terre la durée moyenne des séjours en Auvergne (actuellement 2,5 jours en moyenne).

Ouvert 10 mois sur 12, le Parc Européen du Volcanisme travaillera avec les autres sites de la région et fabriquera de nouveaux produits touristiques en liaison avec les opérateurs voisins. Les effets économiques attendus ne doivent pas seulement profiter à un petit périmètre autour du site : 400 à 500 emplois devraient être nécessaires en plus de ceux directement créés par le parc (120 postes à temps complet en dehors de ceux liés à la restauration – environ 40 – et à la maintenance technique). Déjà, en phase de travaux, une soixantaine de personnes ont travaillé pour les terrassements et près de 180 personnes s'affairent à la construction proprement dite. Un effectif qui, en phase de second œuvre, se verra renforcé jusqu'à près de 350 personnes.

En conformité avec les directives de la Charte du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne, la structure du site est aux trois quarts enterrée. Ce concept architectural permet une construction parfaitement intégrée au site, en adéquation avec l'environnement naturel, du fait de l'emploi de matériaux naturels d'origine volcanique rappelant la nature du lieu, en rapport avec la thématique qu'il développe : c'est un lieu sculpté, creusé dans des coulées de lave basaltique sans rupture marquée entre édifice et paysage.

La maîtrise d'ouvrage est assurée par le Conseil Régional d'Auvergne (Valéry Giscard d'Estaing, Président à l'époque de la Région, a été l'initiateur du projet dès 1992) et la maîtrise d'œuvre est conduite par l'architecte autrichien Hans Hollein. Le financement du projet (100 millions d'€) a été sous évalué (projet de 33 millions d'€ en 1992). Ce montant, qui

peut paraître élevé, correspond en fait au coût de quelques kilomètres d'autoroutes, d'un lycée ou d'un parc d'exposition. L'Union européenne a octroyé une subvention de 11 M€, l'Etat une subvention du Fonds National d'Aménagement et de Développement du territoire de 4 M€ , le Conseil Régional d'Auvergne assurant la part d'autofinancement sur fonds propres et emprunt.

Un Syndicat Intercommunal du « Pays de Vulcania » (20 communes) a été créé pour gérer les aménagements collectifs locaux et les effets économiques induits.

La Société d'Economie Mixte « SEM Volcans », constituée par actionnariat public représentant 66 % du capital (4 C.G. de la région, Conseil régional, Clermont Communauté) et un actionnariat privé (banques et groupes de transport et industriels), au capital de 4 M€ gérera, exploitera et commercialisera le site.

Le Parc Naturel régional des Volcans d'Auvergne travaille en relations étroites et privilégiées avec une convention.

Vulcania ne gère ni ne construit d'hôtel : le Parc s'appuie sur l'hébergement rural ou urbain (Clermont Ferrand) existant.

A environ 18 € par billet d'entrée, le chiffre d'affaires varie de 6 à 12 M€. Par le biais de la masse salariale et de l'achat de matière première, Vulcania réinjectera dans le tissu économique local entre 5 et 10 millions d'€ auquels il faut rajouter les retombées des dépenses des visiteurs (hébergements, cadeaux,…). A plus long terme, on peut espérer l'implantation d'autres types d'hébergement touristique, et la prescription à la procédure UTN pour les constructions de plus de 8.000 m2 de SHON (voir chapitre « montagne ») sera le gage de la qualité de l'intégration de ces activités nouvelles.

Le Président du Conseil régional, Valéry Giscard d'Estaing, perçoit le Parc européen du volcanisme comme une bouée de secours pour une démographie et une économie régionale en difficulté réelle, Clermont-Ferrand excepté. La ministre de l'Aménagement du territoire de l'époque, Dominique VOYNET s'est vivement opposée au projet, demandant des contre-expertises géologiques susceptibles de compromettre la réalisation de cet équipement jugé onéreux. Pourtant, avec un Parc touchant un large public et ouvert près de 10 mois par an, l'Auvergne espère attirer vacanciers et chercheurs tout au long de l'année. L'avenir d'au moins un des quatre départements de cette région pourrait être changé par l'équipement d'un territoire marginalisé et enclavé que les seules politiques de « tourisme de pays » ne sauraient sauver.

5. Politiques des « pays » et bassins touristiques

Le tourisme est producteur d'un territoire local. Il induit des stratégies territoriales de développement intercommunal qui transcendent le cadre local. Les loisirs, qui sont passés d'une valeur périphérique et secondaire dans les sociétés productivistes et industrielles au rôle central qu'on leur reconnaît aujourd'hui, génèrent de nouvelles formes de dynamiques socio-spatiales et participent à la structuration du territoire. Au-delà des notions de fonctionnalité et de polyvalence qui se posent en termes nouveaux, la question de l'intégration est donc aujourd'hui déterminante dans le développement touristique. Chaque espace touristique ne peut pas être considéré comme isolé des éléments d'une politique d'ensemble. Pour participer à la vie sociale, renforcer et valoriser l'image de certains secteurs, il doit être conçu en fonction de l'effet vitrine qu'il sera susceptible de produire. Le choix du lieu d'implantation est, à ce niveau, décisif, dans un système spatial de réseau qui transcende les limites communales.

La définition "usuelle" d'un pays est celle d'un *espace géographique à forte cohésion historique, économique, culturelle et sociale, librement défini par les élus locaux qui associent dans leur démarche les socioprofessionnels et les associations afin de se doter d'un projet global de développement sur plusieurs années.* Il est fait d'histoire, de solidarité, d'appels téléphoniques, de fréquentations d'équipements ou de services collectifs : l'exploitation touristique y a toute sa place. Le "pays" est, à l'image du *kreiss* allemand (1.000 km2, 100.000 habitants maximum), un espace de réflexion et de programmation *a priori* plus large, plus cohérent que le syndicat intercommunal, "*pertinent pour porter une réflexion plus générale sur le devenir économique et social*". Il n'y pas de coïncidence entre le pays et les structures de coopération intercommunale : le pays n'a pas vocation à devenir une structure administrative nouvelle se superposant aux structures existantes. Le pays se constate dans l'exposé de sa différence : ce ne peut être un instrument imposé ; si la solidarité sur le territoire n'est pas ressentie, il n'y a pas de "pays" possible : c'est un espace où s'affirme la volonté de travailler ensemble, il est "support de développement touristique", "créateur d'emplois" ; c'est un espace où la réflexion sur les services publics de proximité prend tout son sens, il est "*économe des deniers publics*" Les Commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics qui ont pour charge de définir les schémas départementaux de services

publics devraient s'appuyer sur la constatation de ces volontés locales. Encore faut-il qu'elles fonctionnent.

Les pays n'ont pas été voulus par le gouvernement et le législateur pour ajouter une strate administrative au paysage institutionnel. Leur vocation est dans le « territoire de projet », organisé autour d'une charte, d'un conseil de développement, d'une structure de pilotage légère et d'un contrat. C'est à l'échelon des bassins d'emploi que les pays ont vocation à se constituer, en affirmant la solidarité croissante des espaces ruraux et urbains. C'est également à cette échelle que nombre d'entreprises touristiques peuvent se mobiliser pour fédérer leurs initiatives dans le cadre de la destination.

Le développement local du tourisme, précisé par la loi Mouly de 1992, repose sur des champs de compétences qui favorisent l'intercommunalité de projet. C'est donc naturellement dans les espaces de solidarité de production que le tourisme est fondé à trouver à la fois son financement et son territoire d'application.

a. l'intervention touristique est nécessairement intercommunale

En termes de moyens financiers, un handicap majeur doit être localement résolu : l'émiettement communal. En termes d'aménagement et d'équipement touristiques : il est financièrement difficile, pour une commune de 200 à 20.000 habitants de conduire une action économique locale d'envergure. Avec plus de 36.000 communes, la France compte plus de collectivités locales de base que ses onze autres partenaires européens réunis. A titre de comparaison, on recense en Grande-Bretagne 431 districts, 8.504 communes en Allemagne (avant unification), 8.074 en Italie. Et si, outre-Manche, chaque commune compte 118.000 habitants en moyenne, 20.800 aux Pays-Bas, en France elle n'en compte que 1.500. Neuf communes françaises sur dix n'atteignent pas le seuil fixé par l'INSEE de 2.000 habitants agglomérés qui leur confère l'appellation d'unité urbaine. La faible population de la plupart des communes touristiques les met en position de dépendance financière permanente vis-à-vis des collectivités de rang supérieur pour conduire leurs projets.

La coopération intercommunale est une condition *sine qua non* pour le développement touristique des destinations touristiques pour au moins des questions de produits, de prix, de promotion et de commercialisation :

- du point de vue des produits : le regroupement communal peut seul assurer en espace rural un gisement suffisant, une production riche et diversifiée (par complémentarité et regroupement de l'offre). En raison de l'étalement et de la

faible densité de la production, l'intercommunalité est le seul moyen permettant de construire une gamme complète de produits et d'animations. Elle permet à la station, au pôle ou au pays d'accueil de trouver un positionnement spécifique et une logique de différenciation qui lui donnent une longueur d'avance sur les concurrents.

- du point de vue du prix : seule la mise en commun des moyens permet de jouer sur l'élasticité des prix par rapport à la demande et d'atteindre des seuils de prix compétitifs sur le marché. La fixation des prix les mieux adaptés à la demande implique de jouer sur les coûts de revient. Si l'intercommunalité n'a aucun impact sur les coûts fixes qui ne varient pas quel que soit le niveau de production, certaines charges variables peuvent être fortement diminuées grâce aux mises en commun de certaines charges de gestion d'équipements (promotion ou location d'hébergements, etc.). La politique des prix intervient fortement dans la stimulation de la demande.

- en termes de promotion, elle donne accès à une économie de moyens. La communication ne se résume pas à la seule publicité. Le regroupement permet de donner un label au pays, et , ce faisant, de construire une notoriété, un contenu d'image suffisant. Il attache les produits à une marque, à un nom.

- enfin la distribution nécessite d'apprécier l'aire des zones de chalandise, les réseaux, de former, d'informer, de stimuler et d'aider les producteurs par une force de vente. Là encore, seul le regroupement donne les moyens de s'insérer dans un réseau de distribution. La loi de 1992 offre la possibilité aux O.T. de commercialiser sur leur territoire : un service public touristique intercommunal est la seule structure para publique qui puisse juridiquement vendre des séjours de tourisme de pays.

La démultiplication des efforts, la "synergie", c'est-à-dire les économies d'échelles peuvent donner des effets de levier dans l'approche des marchés. L'intercommunalité est, pour la conduite de projet touristique territorial un outil, imposé par les contingences territoriales et financières.

Tableau 24 : Diachronie des formes de regroupement communal

La réorganisation du territoire est engagée depuis quelques années déjà, elle s'accélère actuellement.

1884 : création des ententes intercommunales
1890 : création des syndicats intercommunaux à vocation unique
1955 : création des syndicats mixtes
1959 : création des syndicats intercommunaux à vocation multiple
création des districts urbains
1966 : création des communautés urbaines
1970 : extension des districts aux zones rurales
1980 : péréquation financière entre communes et structures intercommunales
1988 : création du syndicat « à la carte »
1992 : création des communautés de communes et de villes
1999 : création des communautés d'agglomération

Le SIVU sera pendant 70 ans la seule forme d'organisation intercommunale, très peu contraignante. Elle rationalise une gestion collective d'un équipement dans imposer la solidarité entre collectivités. Le maire y voit un plus pour sa commune sans mettre son autonomie en danger. Certains SIVU touristiques demeurent encore en 2004.

Cependant, l'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre entamée en 1992 se poursuit avec succès dans le domaine du tourisme. Lorsque les communes se regroupent, transfèrent des compétences importantes et une partie de leur fiscalité, concentrent les dotations, elles investissent davantage. De plus, leurs moyens de fonctionnement leur permettent de recruter une équipe de chargés de mission qui agissent simultanément sur plusieurs domaines. La construction de l'intercommunalité a été conçue dans un but de rationalisation et d'efficacité par dessaisissement volontaire des compétences communales. Avec l'apparition de compétences définies par la loi, les communautés prennent progressivement la place d'une collectivité locale avec ses compétences et sa fiscalité propre. Il leur manque, pour achever leur statut, une élection directe des représentants par les habitants des communes (suffrage universel direct).

Cette construction intercommunale accompagne et encadre l'évolution des méthodes du développement touristique. Depuis 1979, la conduite des opérations de la quasi-totalité des procédures n'est plus possible que s'il y a regroupement communal. L'Etat et les administrations territoriales exercent une sorte de pression vis-à-vis des communes en les incitant fortement à se joindre à une structure intercommunale qui prend la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration des projets touristiques. L'intercommunalité est ainsi un produit, le passage obligé pour bénéficier de l'aide publique.

Les rythmes et les différentes vagues de sa montée en puissance procèdent plus d'une nécessité de traitement technique des problèmes touristiques que de l'évolution de la vie politique et des systèmes administratifs. Jusqu'à 1992 "*la décentralisation met en branle un scénario de pourrissement des bourgs ruraux, comme si tout le monde était d'accord pour ne pas poser le problème sur l'agenda. L'accord se fait autour de trois idées contradictoires : 80% des communes comptent moins de 1 000 habitants, donc ne sont pas viables par elle mêmes. Mais les Français tiennent à leur clocher. Et toute fusion autoritaire est politiquement irrecevable. En attendant, la coopération intercommunale servira de substitut fonctionne*[210]*l*".

Les discontinuités techniques inhérentes à l'équipement et à la gestion des réseaux a donné aux formes de la coopération intercommunale une existence de longue date: les premières lois sur les procédures de regroupement datent de 1884 (fusion) et 1890 (création de syndicats à vocation unique). L'échec de la politique de fusion de 1959 amène Olivier GUICHARD, dans son rapport "Vivre ensemble" (1976) à proposer l'instauration de communautés de communes. La loi JOXE-MARCHAND permet quinze ans plus tard leur création tout en maintenant les syndicats existants pour leurs compétences résiduelles .

Mais en matière d'aménagement de l'espace touristique, la compétence de la communauté tarde pendant douze ans (1983-1995) à s'étendre au delà de la réalisation des chartes intercommunales. Le Plan d'Occupation des Sols reste une affaire strictement communale : le texte est ainsi amputé d'une dimension intercommunale importante spécialement pour les communes rurales qui ont peu de moyens en la matière. Si 16.000 structures de coopération trament le territoire communal français (avant la loi Chevènement,12.907 S.I.V.U. et 2.287 S.I.V.O.M. gèrent la voirie, les ordures ménagères, l'énergie, l'assainissement, la gestion d'équipements publics, les activités scolaires ou péri scolaires, l'eau, le tourisme...), le développement économique (donc le tourisme) n'intervient qu'en 11e position parmi les compétences les plus fréquemment assurées par les syndicats. La quasi totalité des syndicats intercommunaux excluent cette compétence dans leurs principes constitutifs. Ils ne créent pas de transfert politique majeur. GILBERT et GUENGANT (1992) montrent comment en ne résolvant pas ce problème, l'Etat accroît d'autant la dispersion des situations sociales, les écarts

---

[210] J-C. Thœnig, op. cit., p. 13).

de la richesse fiscale, la disparité des besoins budgétaires, voire celle des coûts de fourniture des services publics locaux, donc l'inégalité spatiale vis-à-vis de la richesse fiscale.

Le blocage est longtemps resté purement politique : la variété des formes juridiques de la coopération intercommunale ne joue guère sur les pratiques qui restent cantonnées aux activités de gestion. L'absence de pouvoir fiscal autonome qui résulte de la dépendance des groupements par rapport aux décisions communales limite la légitimité fonctionnelle de l'intercommunalité. Elle limite l'idée même de compensation possible au titre des principes de distribution d'une politique d'aménagement : si l'aménagement touristique consiste désormais à répartir les moyens financiers non seulement en fonction de ce dont disposent les zones touristiques mais également au prorata des efforts consentis par les collectivités, il faut reconnaître que l'acceptation politique de l'intercommunalité lui a tourné délibérément le dos pendant des décennies.

Les effets de la loi Chevènement de 1999[211]

La loi du 12 juillet 1999 a mis fin à cette incohérence de politique publique. Elle rétribue l'effort local par des moyens budgétaires affectés en fonction des regroupements et prélevés au détriment des collectivités qui ne font pas l'effort de se regrouper**.** Elle permet de proposer deux types d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, c'est-à-dire disposant d'une plus grande autonomie fiscale (ils votent directement les taux sur le territoire de l'établissement, ce qui signifie que les communes ayant les bases d'imposition les plus élevées contribuent désormais davantage au financement commun) ; par ailleurs, la communauté de communes peut opter pour la taxe professionnelle unique en remplacement des taxes additionnelles sur les quatre impôts locaux).)

Selon un schéma classique, la loi renforce la solidarité urbaine en créant des *communautés d'agglomération* regroupant 50.000 habitants au moins autour d'une ville - centre de 15.000 habitants. Trois critères permettent d'identifier ce nouveau concept juridique d'agglomération : *le bassin d'emploi* (l'aire urbaine est un ensemble d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain qui

---

[211] M. Goze (M), 2000 ; C . Brémond, 2000, op.cit.

rassemble au moins 5.000 emplois et par des communes rurales dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou les communes attirées par celui-ci), *l'existence d'un espace territorial homogène* (au moins 50.000 habitants), un champ de compétence qui favorise *l'intercommunalité de projet*. La construction, l'aménagement, l'entretien et *la gestion d'équipements culturels et sportifs* d'intérêt communautaire fait partie des compétences à choisir parmi les cinq proposées. Ces communautés d'agglomération bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement fixée à l'époque à 250 francs par habitant (art. 105), soit le double de ce qui était versé aux communautés de villes.

Par ailleurs, la communauté de communes devient l'établissement public de coopération intercommunale par défaut. Le principe de continuité territoriale, fondamentale en tourisme, est affirmé pour la première fois. La production du territoire touristique est désormais possible et facilitée. Le législateur a par ailleurs multiplié les mécanismes qui doivent rendre difficile aux communes de rester à l'écart de la marche vers l'intercommunalité. De nombreuses dispositions financières démontrent le volontarisme de l'Etat et son souci de redessiner la carte communale par l'aide financière. L'action touristique locale n'y échappera pas, d'autant qu'elle peut également s'appuyer sur la nouvelle politique des pays qui complète le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale.

Pour réussir à constituer un territoire touristique pertinent, on peut aujourd'hui :

- créer directement une structure intercommunale commune (communauté de commune disposant de la compétence tourisme) et les communes qui transfèrent leur compétence tourisme à l'intercommunalité perdent cette compétence : c'est l'intercommunalité qui décide alors de la création d'un Office de tourisme intercommunal ;
- décider qu'un Office de tourisme remplira, pour le compte des Offices de tourisme communaux, des missions particulières : éditions, promotion, gestion d'équipements, commercialisation.

b. le « pays »au service du développement touristique local

Les enjeux du développement du tourisme vert sous tendent la mise en œuvre de moyens adaptés à ses spécificités et à l'adéquation de l'offre à la demande. Les

études de cas réalisées[212] sur les capacités d'accueil, la création de produits et d'activités nouvelles montrent que quatre stratégies différentes ont des impacts positifs sur le revenu touristique rural :

- l'aide renforcée à la structuration locale, au conseil de terrain, à la création de circuits, de produits, à la formation des prestataires, aide qui suppose la constitution de véritables réseaux et le financement de la prise en charge de techniciens du tourisme, que les finances locales des communes rurales ne peuvent actuellement pas supporter isolément ;

- la mise en cohérence des actions départementales, notamment en termes d'image et de notoriété : un pays, une région verte ne s'arrête pas, pour le touriste, à une limite cantonale, et encore moins départementale. La segmentation de l'idée que l'on se fait d'une micro - région est préjudiciable à sa commercialisation : le “ pays ” touristique est une nécessité incontournable ;

- le nécessaire lien à établir entre les stations - notamment du littoral, mais aussi des villes et des parcs à thèmes - et l'arrière-pays rural : trop peu de campagnes profitent actuellement de la promotion qui pourrait être faite en complémentarité de celle de la côte ou des cités. Décloisonner les tourismes permet de mieux résister à la concurrence internationale. Seule l'intégration territoriale assume ce décloisonnement.

- l'allègement des corporatismes dans le soutien aux projets est conditionné par l'ouverture des territoires et des champs socio-spatiaux qu'ils les construisent.

Le “ pays ”, territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, est dorénavant le lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socio-professionnels, des entreprises, des associations autour d'un projet commun de développement touristique.

Le pays touristique

[212] V. Vlès, op. cit.

1. le “ pays ” touristique est d’abord une construction sociale locale

"Vivre au pays" représente en 1970 une revendication identitaire et culturelle qui marque le débat sur la modernisation du pouvoir local et les logiques d'aménagement. Le concept prend de l'ampleur après la crise de 1973, conséquence de la fragilité structurelle des unités économiques fortement intégrées et concentrées dans les zones urbanisées. L'ampleur du chômage remet en cause les modèles de croissance, les modes de production dominants. Dans les campagnes, l'idée du "small is beautifull", de la mise en valeur des potentialités locales comme réponse aux effets conjugués de la crise et de l'exode rural devient la référence du développement la plus communément partagée.

Son extension se réalise progressivement au gré des préoccupations locales: à l'occasion de demandes de subventions pour les équipements productifs, contre l'étiolement des zones défavorisées, au cours de la mise en place des réseaux intercommunaux. L'intervention de l'Etat facilite la diffusion du concept dans les campagnes, puis son appropriation par des couches sociales toujours plus larges : le mouvement des pays est lancé. En effet, le mouvement des pays est l'expression de trois systèmes symboliques qui s'inscrivent dans un champ de négociation pour l'égale liberté :

1. Le sentiment d'appartenance culturelle à un système social particulier engendre une revendication identitaire de nombreux groupes sociaux ruraux confrontés au tourisme : en prenant conscience de la "spécificité" de leur mode de vie dans l'ensemble culturel européen, ils s'attachent à préserver leur organisation, les liens de solidarité qui les unissent, l'existence d'un ordre et d'une évolution propres à la société locale. Ce mouvement de liberté, largement segmenté en unités géographiques de taille fort différentes, prend conscience de la puissance de ses revendications, de l'emboîtement nécessaire de ses réseaux et de la singularité de l'espace ainsi "construit" comme référence à d'hypothétiques racines en 1983, à l'échelon français (Etats généraux de Mâcon), en 1988 à l'échelon international (Colloque de Montréal, entre autres).

2. D'autre part, la lente évolution du contexte politique local qui a préparé la décentralisation produit des pratiques d'intervention libérées des tutelles administratives. Le problème des moyens de mise en œuvre de cette liberté, c'est-à-dire ceux de la richesse fiscale ne sont pas résolus pour autant. Et là encore, l'action publique locale n'acquiert une reconnaissance et un cadre officiel que fort tardivement (en 1983) par le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités rurales.

3. Enfin, l'évolution du mouvement associatif et des techniciens du développement qui l'animent favorise considérablement l'émergence de pratiques d'aménagement libres de bon nombre de contraintes. Proches du pays, dont ils sont souvent issus, les "agents de développement" (ingénieurs, techniciens agricoles, diplômés de l'Université...) initient et suivent l'évolution des projets des entreprises agricoles, industrielles et commerciales, leur assurent une assistance, un conseil qui rendent vite ces hommes et ces femmes indispensables pour fédérer les initiatives.

Face à la contrainte économique, qui provoque inéluctablement déséquilibres et inégalités entre régions, la société locale ne cesse de se définir par les stratégies qu'elle met en œuvre face à l'Etat : la première rupture conceptuelle sur la notion d'espace homogène infra-régional apparaît avec l'émergence de la revendication identitaire autour du pays.

La revendication culturelle et identitaire du "vivre et travailler au pays" y rencontre la composante économique du développement social et culturel. Le mouvement des pays qui en découle appelle de ses vœux une politique des pouvoirs publics qui détermine un équilibre adéquat entre revendications concurrentes portant sur la gestion du tourisme local. La montée de l'interventionnisme local consacre, dans l'après 68, l'adhésion des couches sociales modernistes rurales au développement des "zones fragiles".

2. le pays touristique est aussi une construction politique

La politique des pays a, en France, plus de vingt ans d'expérimentations et d'existence. Le tourisme a été un des moteurs de cette expérimentation, surtout depuis les années de crise de 1985-1995 où il fut proposé comme substitut des activités agricoles et rurales traditionnelles.

Jusqu'à la crise énergétique de 1973, les politiques d'aménagement rural se réduisent à un ensemble de mesures et d'équipements qui accompagnent la modernisation de l'agriculture et la mise à niveau des services collectifs des collectivités rurales (électrification, adduction d'eau potable, voirie communale). Toutes les politiques lancées par l'État depuis la guerre jusque en 1960 répondent à des impératifs de logique de reconstruction, de rattrapage d'équipement et de service à court terme, sans véritable projet dont on aurait étudié la cohérence à long terme entre les différentes composantes de l'espace social. Les pratiques qui s'instaurent pendant cette période marquent, pour quelques décennies, les modes d'intervention sur l'espace touristique.

Le Plan intérimaire de 1960-1961 affirme, à côté des mesures habituelles en faveur de l'habitat rural, des équipements collectifs et du tourisme, la volonté d'intégrer ces diverses activités dans les programmes d'action régionale qui "*devront assurer le maintien ou la création de structures agricoles adaptées aux productions régionales à développer et susceptibles de procurer de l'emploi, dans les meilleures conditions de productivité, à un maximum de population active agricole, dresser un inventaire des ressources et possibilités de production avec l'indication des vocations naturelles et des moyens économiques et humains dans les petites régions agricoles*" ; le IVe Plan (1962-1965) reprend les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 et l'intégration des logiques de croissance par restructuration agricole, avec ses conséquences humaines *(" diminution prévue, acceptée, humanisée*" de la population agricole). Il mentionne, pour la première fois le tourisme à promouvoir. Le Ve Plan (1966-1970) établit pour la première fois une relation entre planification et aménagement touristique local.

Le Pays d'accueil, inventé par le VIIe Plan, correspond au regroupement de 4 à 6 cantons présentant une certaine homogénéité touristique. Issu de l'expérimentation de la DATAR sur les « petites villes » et « pays » en 1975, cette structure peu formelle s'appuie néanmoins sur l'existence d'un regroupement légal de communes, syndicat intercommunal, communauté de communes. La mise en place des pays d'accueil s'est faite en général en prolongation d'un plan d'aménagement rural ou d'un contrat de pays ou de ville moyenne. Les objectifs poursuivis étaient, à travers un regroupement, le développement des activités touristiques.

Depuis la décentralisation, une politique des Pays d'accueil a été mise en place dans les procédures de Contrats de plan Etat-Régions. Les contrats de pays d'accueil, pluriannuels, portant sur la mise en valeur des ressources touristiques d'un ensemble de communes, ont permis de doter certains de ces pays de moyens financiers plus

importants et également d'instaurer un certain nombre de règles communes. Les Pays d'accueil ont créé une dynamique locale, en particulier en permettant la mise en place d’"assistants de pays" à la fois animateurs et techniciens, personnels de contact professionnel pour les techniciens des administrations et des autres collectivités territoriales.

La fédération nationale des Pays d'accueil en dénombre 230. Leurs appellations se sont diversifiées avec le temps mais les stations-vallées, les pays côtiers, les unités de séjour touristiques sont tous des pays d'accueil.

Etablies par les Régions, bien souvent en liaison avec les Départements, les procédures de mise en œuvre de ces politiques "Pays d'accueil", leur nombre, leurs conditions et calendriers de réalisation varient d'une région à l'autre. La procédure se décompose en général en 3 phases : un diagnostic préalable (6 mois à 1 an), l'élaboration d'un programme pluriannuel par objectif : actions à mener en amont, sur la production elle-même, et en aval, la réalisation et le suivi des actions.

La collectivité régionale affecte au contrat de développement touristique plusieurs objectifs qui se sont révélés parfois contradictoires : "outils d'aménagement du territoire régional", puis "principe d'organisation des producteurs touristiques", "aide à la commercialisation des produits touristiques" ont été tour à tour invoqués pour initier les actions programmées. Cette multiplicité des logiques, spécifiques à l'aménagement rural, tient à la concurrence, toujours présente dans le management territorial régional, entre deux stratégies opposées qui fondent l'action des pouvoirs publics : l'intervention sur l'espace et l'intervention sur la filière économique. En conséquence, si la programmation - par appel à candidature aux conseils généraux - est lancée dès 1984 dans l'optique d'une compensation spatiale, la procédure est mise au point en 1985, notamment au moment où intervient, dans le Grand Sud, l'élaboration du P.I.M. tourisme et la systématisation de l'affectation des fonds du FEDER dans presque toutes les régions. Ces deux fonds, d'essence sectorielle par nature, visent à professionnaliser des secteurs d'activité. Les objectifs de la politique des contrats de développement touristique s'en trouvent profondément modifiés : le contrat y est défini non plus comme une mise à niveau, un "rattrapage" d'équipements et de services touristiques, mais plutôt comme un mode d'organisation des partenaires locaux (collectivités locales, professionnels, associations...) qui conçoivent, contrôlent et gèrent les produits existants et qui établissent des relations d'organisation avec leur environnement pour leur promotion et leur commercialisation (adhésion aux SERVICES LOISIRS ACCUEIL des départements (S.L.A.), achat d'actions de commercialisation

spécifiques par les Comités Départementaux du Tourisme ou les Comités Régionaux, "conventionnement" avec des agences de voyage et Tour opérateurs,...), c'est-à-dire la structuration de l'activité économique dans un espace régional, national, international.

Cette nouvelle cible suppose l'existence, dans les secteurs ruraux choisis, d'infrastructures d'accueil qu'ils ne possédaient pas toujours, pour la plupart : on compte assez peu de "pays" en France rurale disposant à la fois d'une palette suffisamment riche en hébergements diversifiés (hôtellerie classée tourisme, gîtes ruraux deux épis et plus, campings de qualité confortable) et pouvant à la fois accueillir une clientèle individuelle et une clientèle de groupe, des gammes étendues d'activités de loisirs sportifs et culturels (activités nautiques, archéologiques, muséographiques, musicales,...) et de nombreux services collectifs mis à disposition des touristes (garderie d'enfants, transports collectifs inter-sites,...).

Certes, l'objectif visé par les politiques des “ pays d’accueil ” suppose un principe de distribution spatiale qui n'est pas nécessairement incompatible avec le développement touristique rural : vouloir organiser des professions par la mise en place de stratégies commerciales capables de drainer des clientèles ciblées est un moyen astucieux d'assujettir le principe de compensation à l'efficience locale. Cependant, il convient pour cela que le choix des lieux respecte les niveaux de possibilité locale, la potentialité de mise en œuvre par les pays ruraux d'une certaine efficacité. Seuls quelques pays pressentis par les régions disposent d’atouts suffisants, d'une offre touristique susceptible de potentialiser l'aide octroyée aux filières. Or la décision des lieux devant bénéficier de cette politique a été trop souvent laissée au choix des conseils généraux qui ont cherché à couvrir, pour des raisons politiques évidentes, l’ensemble de leur territoire. Les départements ont donc souvent délimité des pays très étendus afin que le maximum de *cantons* soit dans la position de pouvoir bénéficier des subventions départementales, régionales, voire au-delà.

Cette superposition de priorités et de principes a abouti à ce que chaque département mette en place une politique d'aménagement touristique spécifique et propose aux régions et à l'Etat d'y concourir. Soucieux de pouvoir affecter au mieux la manne communautaire des fonds européens, la collectivité publique a maintenu, par nécessité à la fois technique et politique, les propositions départementales découlant de ses choix premiers.

Les nouveaux “ pays ” sont-ils plus efficaces ?

L'avant-projet du Schéma National d'Aménagement du Territoire, qui avait fait l'objet d'un CIAT spécial à Auch le 10 avril 1997 et qui prévoyait la création de 300 à 400 "pays" puis la loi Voynet de 1999[213] ont mis en question, de manière indirecte, le découpage cantonal et les politiques traditionnelles des Départements. Les nouveaux textes privilégient le pays omme échelon territorial "*d'initiative et de développement*", comme "*espace pertinents d'intervention et de contractualisation pour la programmation des actions de soutien au développement économique et social*". Cette réforme a consacré une nouvelle organisation du territoire basée sur la contractualisation de projets. Son objectif est de fédérer les projets sur ce territoire en offrant de nouveaux moyens d'expertises et d'ingénierie et d'y inscrire une charte de développement. La mise en réseau des informations culturelles et touristiques y est l'action la plus efficace[214].

Pour le développement touristique, la loi a permis sans nul doute de privilégier la notion de "pays" comme espace de programmation des projets de développement, plutôt que la notion de bassins de vie et de cantons, jugés trop petits. Cependant, le pays n'est ni une circonscription administrative ni une nouvelle collectivité locale. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre. Le pays s'organise dans une logique de mission, à travers des tâches de coordination, d'animation et de mobilisation des différents acteurs publics et privés du territoire qui le composent.

Pays et politiques des Conseils généraux

Les maires placent le développement économique au cœur de leurs préoccupations (sondage BVA de novembre 1996). Pour mener à bien cet enjeu, ils souhaitent valoriser le territoire de leurs communes et soulignent la nécessité d'organiser le développement autour d'espaces cohérents. Une majorité d'entre eux estime que le pays est un territoire approprié pour l'élaboration d'un projet de développement (57 % le voient comme un territoire pertinent, 24 % plutôt pas, 9 % pas du tout). En mai 2000, le Conseil général de la Gironde a décidé d'aider les territoires du département à se constituer en pays. Une occasion de mettre en place à leur intention des contrats globaux de développement, sur fond de réorganisation des services. Car la réforme des " pays " devient

[213] Loi d'orientation du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire

[214] L. Dumas, *Pays de la Têt-Riberal-Haut Conflent-Conflent-cerdagne-Capcir et haut Fenouillèdes* , rapport de stage, Bordeaux : IATU, Université Bordeaux 3, 33607 Pessac cedex, 42 p.

pour le Département un enjeu de développement du territoire, mais aussi un enjeu interne : le portage des pays va lui permettre de revoir la façon dont ses services abordent le traitement des dossiers tant du point de vue administratif que financier. Le Conseil général a donc proposé aux sept territoires girondin susceptibles de constituer un “ pays ” des contrats de développement durable qui intègreront la dimension touristique.

ce que dit la loi Voynet du 25 juin 1999

La constitution du pays

La définition du périmètre d'étude (art. 1 et 2) constitue la première étape de la création d'un pays : l'initiative revient aux communes (ou groupements) qui constituent un dossier de candidature, exposant les motifs du périmètre proposé.

Le Préfet de région compétent procède aux consultations multiples, recueille l'avis des conseils généraux et régionaux, de la commissions départementale de coopération intercommunale, de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire. L'arrêté préfectoral précise la liste des communes et groupements compétents en aménagement de l'espace et développement économique inclus. Les membres d'un EPCI à fiscalité propre ne peuvent adhérer à des pays différents (art. 22, al. 5). Un pays ne peut être reconnu si son périmètre coïncide avec celui d'un Parc Naturel Régional préexistant. En cas de chevauchement, il doit y avoir une convention entre les deux périmètres assurant cohérence et complémentarité sur les parties communes.

Dans des territoires soumis à une forte pression d'urbanisation et d' »artificialisation », en l'absence de schéma directeur, la charte peut établir une priorité environnementale visant à préserver et requalifier le patrimoine paysager et culturel, à conforter les espaces agricoles et forestiers. Les contradictions qui apparaîtraient entre ces orientations et les POS doivent être levées dans les 3 mois (c'est-à-dire que c'est au pays à se mettre en conformité avec les POS, puisqu'une révision de POS s'étant sur plus d'un an en général).

Un conseil de développement (art. 3) est constitué entre communes, groupements qui doit compter avec les organismes représentatifs et associations du pays. Il est créé par délibération concordante des organismes, collectivités et groupements ou associations concernés.

Ce conseil de développement élabore la Chartre de pays (art. 4 et 5) qui exprime, à l'horizon de dix ans, le projet commun de développement durable du territoire.

Après arrêté de reconnaissance du pays (art. 7), le pays ne possède pas de personnalité morale. Pour contracter, il passe soit par des EPCI existants, soit par la création d'un syndicat mixte ou d'un « groupement d'intérêt public de développement local » (GIP).

J.O. du 29 juin 1999, p. 9515 pour la loi n° 99-533 du 25 juin 1999

J.O. du 5 février 1995, p. 1973 pour la loi n° 95-115 du 4 février 1995

J.O. du 20 septembre 2000, p. 14722 pour le décret n° 2000-906 du 19 septembre 2000 relatif au pays et p. 14716 pour la composition des

CRATEs – conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire.

Les espaces intercommunaux de développement touristiques actuels deviennent donc peu à peu des espaces de gestion de la différence et ne sont plus seulement d'application de procédures administratives de développement. Les contrats touristiques, les pays d'accueil, les pôles de séjours organisés, les unités de séjours touristiques (P.S.O.[215], U.S.T.[216]) pourraient dorénavant s'appuyer sur des espaces institutionnalisés, transformés par la loi en territoires de projets.

Le "pays" de la loi Voynet a permis cette transformation fondamentale d'un espace créé opportunément pour le bénéfice d'une procédure en territoire de développement sur le long terme. Sur le terrain, cependant, ce texte doit encore faire ses preuves: l'enjeu est d'atteindre la pérennité des 326 *kreiss*, des *pays* italiens et des 322 districts ruraux du "*physical planning*" britannique.

c . l'intercommunalité joue-t-elle contre le tourisme ?

Ces nouvelles formes d'intercommunalité sont-elles adaptées aux communes touristiques et aux stations ? On a vu qu'une gestion supra communale du tourisme peut apporter plus d'efficacité. Alors pourquoi 70 % des communes ayant répondu à une enquête menée en 2000 par la DATAR et l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques expriment-elles des réserves sur ce point ?

Les faits montrent qu'en fait, dans de nombreux cas d'intercommunalité (pays, agglomérations, communautés), les compétences touristiques ne sont pas actuellement clairement dévolues à la structure intercommunale.

A quoi tiennent ces réserves ?

[215] Pôles de Séjours Organisés, en Gironde (Aquitaine)

[216] Unités de Séjours Touristiques (Midi-Pyrénées)

1. Souvent, c'est parce que le poids des stations touristiques qui en forment le noyau est tel que les communes voisines hésitent à s'y associer par crainte de ne pas participer suffisamment à la définition du développement touristique, d'être « manipulées » au profit du pôle touristique.
2. Par ailleurs, la vie associative locale joue un rôle prépondérant dans le développement touristique au niveau de la promotion et l'animation et il est délicat de déléguer à l'intercommunalité la relation entretenue par un maire avec son tissu associatif.
3. Ensuite, la dotation touristique constitue un élément non négligeable du budget des communes qui la touchent ; les communes du pays dont le développement touristique est postérieur à la loi de décembre 1993 n'en bénéficient pas et la volonté de la station ou de la commune touristiques ce financement est peu affirmée.
4. Enfin, le développement touristique est lié à une approche par produits, lesquels peut s'organiser sur des territoires sans relation avec l'intercommunalité. La pertinence du territoire intercommunal sur le plan touristique n'a souvent rien à voir avec celle des autres liens d'intercommunalité. Pour la thalassothérapie, par exemple, il serait vain de croire qu'on puisse aller sans encombre vers une promotion ou une commercialisation intercommunales. Pour une commune thermale ou une station très bien identifiée, les préoccupations sont différentes de celles des autres communes voisines : équipements surdimensionnés, indispensable affirmation de l'identité de station thermale, relative autonomie financière (station classée avec casino, dotation touristique, taxe de séjour) liée à des dépenses spécifiques difficilement partageables.

Un petit tableau peut résumer ces espoirs et craintes liés à l'intercommunalité dans le tourisme :

Avantages	Inconvénients
Administratifs : mutualisation des moyens techniques et humains, mise à disposition de personnel qualifié	Administratifs : crainte de la perte de l'identité locale car la structure administrative est perçue plus éloignée des acteurs locaux, peut générer des lourdeurs administratives, une lenteur de gestion, des difficultés dans la diffusion de l'information touristique communale

Financiers : DGF plus importante, solidarité financière, réduction des coûts de promotion, DGE augmentée.	Financiers : moins d'autonomie financière de la commune.
Juridiques : interlocuteur unique	Juridiques : difficulté pour identifier les compétences (secours, investissements)
Services à la population : cohérence des projets de développement, diffusion plus large et plus complète de la promotion, valorisation de l'image des stations.	Services à la population : consultation de la population par un acteur supra communal, difficultés à coordonner les actions.

Malgré ces craintes et ces freins, le pays s'impose chaque jour un peu plus dans la gestion territoriale du tourisme. C'est notamment le cas en montagne, ou l'intercommunalité apparaît comme un moyen de gérer et de mettre en commun des moyens de production : champs de neige, réseaux de remontées mécaniques, gestion d'activités et d'équipements à l'échelon de massifs. Le cas du massif alpin, du massif du Sancy (Besse et Saint Anastaise, Le Mont Dore, La Bourboule) qui ont créé en 1974 le Sivom du Sancy – évoluant en 1999 en Communauté de communes, de nombreuses vallées pyrénéennes (a l'exception de résistances notoires, comme en vallée d'Ossau) montre la validité de la démarche de l'intercommunalité de vallée.

Dans le cas des intercommunalités, la promotion touristique mais également le développement voire l'aménagement gagnent à être regroupés en Office de tourisme intercommunaux, chaque commune pouvant garder un Office communal qui assure l'accueil et l'information. Avoir une identité commune est également un atout de marketing territorial important dès lors que le partage des noms, des images et des renommées est acquis...

6. Quelques outils nouveaux de cohérence territoriale pour l'aménagement touristique rural

Agences à statut associatif et GIP concurrencent désormais les Offices de tourisme intercommunaux dans le domaine des missions optionnelles des communautés de communes. Pourquoi ? La conquête des marchés européens et extra européens donne lieu à des batailles commerciales sévères, dans un climat de concurrence forte des territoires. L'efficacité économique leur interdit désormais de disperser leurs crédits selon des critères de représentation ou de promotion institutionnelles. Elle exige des efforts financiers et humains concentrés sur un nombre limités de destinations, sélectionnés en fonction de leurs atouts réels, de leur potentiel de développement sur des créneaux du marché des loisirs porteurs d'avenir. La loi (y compris celle d'août 2004) et les habitudes ont fait de l'Office de tourisme un outil d'information et de promotion, plutôt que d'aménagement et de développement. La place est donc libre, à ses côtés, pour une autre structure qui joue dans le domaine du tourisme un rôle identique aux agences d'urbanisme pour le développement urbain.

D'autant que la recherche de performances et de capacité d'adaptation des produits locaux aux marchés internationaux sous-tend des formes nouvelles d'organisation et d'intervention du service public touristique local qui dépasse largement la compétence habituelle de l'Office de tourisme. En n'assumant ni les missions d'exploitation du patrimoine et des équipements touristiques, ni la mise en place des Plans « Qualité » et des labels, ni l'observation économique, en ne mettant pas en place des politiques commerciales adaptées et une centralisation de l'information sur les disponibilités d'hébergements et de produits, un nombre croissant d'Offices de tourisme se marginalisent : ils ne savent, ne veulent ou ne peuvent[217] s'adapter aux nouvelles nécessités du développement touristique local.

Les Offices apparaissent aujourd'hui concurrencés sur ces compétences par de nouvelles structures, plus souples, plus modernes, plus ambitieuses et qui ont l'avantage de couvrir des territoires beaucoup plus vastes, donc plus adéquats pour promouvoir des politiques réceptives et de destination adaptées aux marchés. En voici quelques modèles. Ils ont su, avec succès, sortir de la complexité, des recouvrements de compétences et de moyens mis en exergue dans le système classique de production du développement touristique local tout en maintenant la

[217] on a dit, dans les paragraphes précédents, pourquoi les communes ne délèguent pas facilement ces compétences aux Offices pour des raisons qui tiennent aux conditions de l'exercice du pouvoir et du contrôle des actions au sein de ces structures.

mixité des interventions publiques et privées propre au secteur : ces nouvelles politiques d'aménagement et de développement touristiques ont su sortir de l'ambiguïté sous des formes originales qui dessinent les modes d'intervention de l'avenir.

Les exemples cités ici ne sont pas fortuits : les territoires touristiques vivent et meurent comme tous les territoires, et il n'est pas étonnant que la naissance de nouveaux territoires touristiques (la Côte d'Opale, l'Alsace) corresponde à des moyens d'action nouveaux, forts, modernes, tandis que régressent des portions de l'espace national français figés dans l'immobilisme (une partie de la Vendée, une partie du grand Sud-Ouest français).

a. le Groupement d'Intérêt Public Local

Mode de résolution des conflits de recouvrement de compétences, le GIP est un instrument de régulation local extrêmement efficace pour faire face aux développement de territoires complexes. Il prend de plus en plus d'ampleur depuis que la place de l'Etat dans l'élaboration des politiques publiques n'est plus prépondérante. L'Etat lui-même promeut cet instrument depuis qu'il peine à imposer ses propres décisions au niveau local face à de nouveaux acteurs qui revendiquent le droit de parler, eux aussi, au nom d'un intérêt général local. Cette dimension est fortement présente dans les cas de mise en place de parcs naturels, de grands équipements ou de services collectifs publics ardemment défendus par des entreprises ou des associations. Les conflits d'intérêts sont certes très présents au sein des GIP entre les différents acteurs : les collectivités locales y revendiquent un pouvoir décisionnel fort, les associations d'usagers souhaitent faire valoir des droits souvent antagonistes, la position de l'Etat est généralement ambiguë, car l'Etat est aussi représenté par des élus locaux.

Le GIP des Calanques

Le GIP des Calanques a été mis en place en décembre 1999. C'est le premier GIP à s'être constitué pour la gestion et la protection globale d'un territoire touristique.

Les calanques entre Marseille et Cassis sont en fait de petites montagnes très touristiques dont les problèmes de gestion et de protection comportent une partie terrestre et une partie maritime. Sur fréquentée par les promeneurs, chasseurs et plaisanciers la destination

devait être gérée, protégée, développée. L'essentiel du problème auquel les différents acteurs étaient confrontés vient de l'éclatement de la propriété foncière du site. Six propriétaires différents doivent coordonner leurs actions : la Ville de Marseille, la Ville de Cassis, le Conseil Général, E.D.F., le Conservatoire du Littoral, l'O.N.F. et quelques propriétaires privés.

Pour gérer les Calanques de manière coordonnée et pérenne, plusieurs solutions ont été envisagées et discutées : réserve naturelle, parc régional, parc national. La solution du G.I.P., autorisée par la loi Barnier de 1995, a été retenue, car elle permet d'aller au-delà de la simple protection pour entreprendre la gestion des flux et des usages « économiques » du site.

Composé de trois collèges (un pour l'Etat, un pour les collectivités territoriales et un pour les associations), c'est un lieu de discussion, de négociation entre les différents acteurs ainsi regroupés dans et pour l'action. Cette nouvelle forme de mise en concertation modifie de manière radicale la place et le rôle du tourisme local – jusqu'à présent confiné dans l'action associative – dans la conduite des politiques publiques.

b. les Agences de développement touristique

Sur des territoires de dimension inter cantonale (ou plus), disposant d'une intercommunalité renforcée, d'une organisation touristique déjà structurée par des Offices locaux, l'Agence de développement touristique sert de médiateur entre de nombreux interlocuteurs :

- elle assure d'abord un soutien technique aux Offices de tourisme du secteur ;
- elle est l'outil technique des établissements publics de coopération intercommunale ;
- elle est l'interlocuteur privilégié des professionnels du tourisme et de l'ensemble des opérateurs auxquels elle apporte son appui porte en ingénierie touristique.

Ces organismes de coordination et de proposition en matière de développement touristique dépassent le cadre étroit des missions des généralement dévolues aux Offices pour l'exercice du service public touristique local.

L'Agence de la Côte d'Opale

L'exemple de la Mission Côte d'Opale et de son Agence de développement est significatif. En 1995, le syndicat mixte de la Côte d'Opale ouvrait le chantier d'un schéma de développement touristique pour les secteurs de l'Audomarois, Boulonnais, Montreuillois, Calaisis, Dunkerquois, soit cinq arrondissements sur les deux départements. Outil opérationnel du Syndicat mixte pour la mise en œuvre du programme de démonstration et de gestion intégrée de cette zone côtière, l'Agence de développement touristique est créée pour coordonner toutes les actions publiques sur cette portion du littoral français. Cette association constitue un organisme de coordination et de proposition en matière de développement touristique et culturel sur le territoire de la Côte d'Opale dans les domaines :

- de la réflexion stratégique et de prospective concernant le développement et l'aménagement touristique et culturel des espaces littoraux du Nord-Pas-de-Calais : pays, agglomérations, villes, stations, espaces transfrontaliers ;
- de l'animation du volet littoral du Contrat de Plan Etat Région et du suivi des schémas touristiques, culturels et sportifs ;
- de l'assistance technique à maître d'ouvrage public pour ce qui concerne l'organisation territoriale du tourisme, la place du tourisme dans les documents d'urbanisme et notamment les Plans d'Occupation des Sols, l'organisation d'évènements à caractère touristique, culturel et sportif, le montage de projets d'équipements touristiques publics, y compris dans la phase de maîtrise foncière, l'élaboration des cahiers des charges des « zones aptes à recevoir un aménagement et des équipements structurants », le pilotage des études de cadrage urbanistique et de produits; mais également les propositions de regroupement des Offices de tourisme.
- de l'assistance technique pour les projets touristiques publics et privés qui lui sont confiés ; il s'agit d'aider les opérateurs à définir leurs programmes d'actions pluriannuels : diagnostic touristique, stratégie de développement, plans d'actions, plans Qualité (accueil, espaces publics, écologie urbaine, plan de déplacements).
- de la prospection et de l'accueil d'opérateurs et d'investisseurs touristiques ainsi que de la promotion économique liée à cette mission ; ce sont les fonctions de développement économique de l'agence en tant que guichet unique d'accueil d'opérateurs touristiques. Elle coordonne cependant son action avec les autres organismes de développement du littoral : sélection des sites en adéquation avec l'opérateur, ciblage, sélection, choix et accueil des opérateurs en accord avec la collectivité locale d'accueil.
- de l'observation de l'évolution des marchés et de la fréquentation touristique en coordination avec le Comité Régional du Tourisme du Nord-Pas-de-Calais et les Chambres d'Industrie et des Services de Dunkerque, Calais, Saint-Omer / Saint-Pol, Boulogne-sur-Mer / Montreuil ;
- de la coordination des réseaux de filières touristiques prioritaires ;
- de la valorisation du capital culturel de la Côte d'Opale et de spécificités ;
- du développement des coopérations culturelles et d'ouverture sur l'extérieur.

Le Conseil d'Administration de cette nouvelle forme de production et de gestion d'un territoire touristique regroupe les deux Syndicats Mixtes de la Côte d'Opale, le Conseil Régional, les deux Conseils Généraux du Nord et du Pas-de-Calais, l'Etat, le Comité Régional du Tourisme, les deux Comités Départementaux du Tourisme, la Fédération Régionale des Offices de Tourisme, le Festival de la Côte d'Opale. Un accord sur un schéma de développement, un accord sur les structures, des interventions publiques importantes négociées et inscrites dans le contrat de plan Etat – Région : jamais le contexte d'aide à la naissance d'une nouvelle destination n'a été aussi favorable depuis les Missions interministérielles d'aménagement des années 70.

Ces Agences, que l'on trouve également en milieu rural (pays des Bastides, ...) restent cependant encore rares et leur action est méconnue. Elles participent pourtant pleinement au renouveau du tourisme dans le monde rural en lui assurant une très bonne professionnalisation en matière d'ingénierie de production. Car c'est bien le maillon de la production qui y est le plus faible dans sa chaîne des fonctions touristiques.

33. L'aménagement touristique et la protection de la montagne.

Dès la fin du XIXe siècle, la recherche de la distinction sociale a motivé la pratique sportive et contemplative de la montagne. Le tour d'Europe des aristocrates anglais inclut dès le XVIIIe siècle une étape alpine (Chamonix, bien sûr, mais également par exemple Grindelwald ou Lauterbrunnen dans l'Oberland bernois). Dans chacune de ces stations, les conventions veulent qu'ils réalisent deux ou trois promenades balisées. Par la suite, cette élite anglaise cède la place à des groupes toujours plus nombreux de Français, d'Allemands et d'Italiens. Les intellectuels ont servi de relais à cette pratique de la montagne sur Chamonix, sur Cauterets. Jusqu'au début du XXe siècle, où l'initiative privée a suscité les premières pratiques de sports d'hiver, le tourisme de montagne est resté principalement estival

La pratique du ski a connu ce même phénomène de diffusion sociale. Parti d'une population fortunée, la population urbaine d'après-guerre est composée de classes moyennes, sans qu'on puisse encore parler aujourd'hui de loisir « démocratique ». Dans les années 60, le nombre de séjours aux sports d'hiver progresse de 8 % par an et le taux de départ dépasse les10 % au début des années 80. A partir de ces années là, la France adopte un ensemble de textes réglementaires qui concernent ce qu'on appelle à l'époque « la zone montagne ». La pression urbaine et touristique sur le milieu naturel et sur l'économie de la montagne, l'exemple de l'Italie qui légifère en faveur de la montagne dès 1952, mais aussi de l'Autriche (1961), poussent le gouvernement français à intervenir. La loi du 4 avril 1882 qui visait à lutter contre les érosions et inondations par des reboisements et ouvrages d'art (loi « R.T.M. » : Restauration des terrains de montagne) est complétée par la loi des Finances du 26 décembre 1959 qui institue des dispositions spéciales en faveur des exploitants agricoles de montagne, leur permettant de bénéficier de prestations d'assurance-vieillesse même dans le cas où le revenu cadastral est inférieur aux seize francs, seuil en usage sur le territoire national. Les décrets de 1961 ont défini la zone de montagne, soit en fonction de l'altitude, soit en fonction de la pente à quelques 4 129 communes.

Mais c'est le tourisme qui va pousser l'Etat à intervenir massivement dans l'aménagement des massifs, autant pour les équiper que pour en contrôler les formes de l'aménagement. Le succès croissant des sports d'hiver fournit aux pouvoirs publics l'occasion d'affirmer une politique d'aménagement du territoire naissante : la montagne est en voie de désertification rapide et tous les moyens pour arrêter l'hémorragie seront mis en avant.

La doctrine neige est avancée systématiquement comme moyen de promotion économique des massifs par Maurice Michaud, ingénieur général des Ponts et Chaussées auquel l'Etat confie la direction des études préalables aux investissements décidés en Commission Interministérielle d'Aménagement de la Montagne (CIAM). Initiateur de Courchevel, il prône la construction à la hâte de stations avec , pour tout support juridique, les procédures d'urbanisme des plaines : la déclaration d'utilité publique, la Zone d'aménagement différé (ZAD), la Zone d'aménagement concerté (ZAC). Des promoteurs audacieux se sont engouffré dans ce marché nouveau (Godino aux Arcs, Schnebelen à Tignes...) jusqu'à ce que des irrégularités, des imprudences et des scandales obligent l'Etat à restreindre la construction libre (l'avalanche de Val d'Isère en 1970 marquera la prise de conscience de la spécificité des conditions de montagne dans l'aménagement).

Du « tout neige » à la protection puis au développement durable de la montagne, 30 ans sont passés... et une crise économique a modifié considérablement les comportements de loisirs des vacanciers. Pourtant, encore aujourd'hui la course aux investissements « neige » reste importante et justifie campagnes de communication et batailles autour des statistiques (plus ou moins fiables) de fréquentation.

"*Les 104 maires de l'association nationale des maires des stations de montagne souhaitent faire de la montagne une "destination à part entière", forte d'un éventail d'activités pour toute la famille. "On peut venir à la montagne en hiver sans pour autant faire de ski", rappellent-ils.*

Les maires veulent par ailleurs créer un "événement parisien fort" autour de la montagne durant l'hiver 2003-2004, à la suite de la baisse de fréquentation des vacanciers d'Ile-de-France pour les sports d'hiver, qui s'élève autour de 5% par an depuis plusieurs années.

Le taux de départ des Français aux sports d'hiver a chuté entre 1995 et 2001 de 8,6% à 7,1% pour les longs séjours, tandis que les courts séjours ont connu une stabilisation autour de 1,8%[218]".

Aujourd'hui, ce processus social continue de s'exercer à travers notamment l'apparition constante de nouvelles pratiques sportives qui démarquent certaines minorités, porteuses d'image et de notoriété, des pratiques de masse qui restent très sages[219]. Le tourisme de montagne repose sur un petit nombre de modèles de pratiques dominants : ski alpin intensif, alpinisme, séjour thermal, ski de fond, villégiature lacustre, randonnée. Chacun de ces modèles possède ses hauts lieux en fonction des conditions de réalisation de la pratique.

Les pouvoirs publics interviennent en montagne d'abord par la construction et le développement des stations de sport d'hiver. Jusqu'en 1948, les stations restent en fond de vallée et sont en petit nombre ; à partir de 1948, des stations dites de « deuxième génération » ou « fonctionnelles » (Courchevel, 1946) sont développées selon le concept du « ski au pied » (Meribel, Chamrousse, L'Alpe d'Huez, Val d'Isère, Les Deux Alpes). A partir de 1962, avec La Plagne, l'Etat favorise des « stations de 3e génération » ou « intégrées » : une seule organisation, publique ou privée, est à la fois aménageur, promoteur, vendeur et exploitant. Les stations intégrées sont contemporaines, en France, des villes nouvelles dont elles s'inspirent du point de vue de l'aménagement et de l'urbanisme. Les « 3e et 4e générations », qui suivent en donnant la part belle à l'investissement privé, adapteront cette intégration selon les cas locaux avec un effort notamment sur le plan qualitatif. La station intégrée se caractérise d'abord par son site : généralement en amphithéâtre, il offre des dénivelés supérieurs à 1000 mètres et situés à une altitude d'au moins 1600 m. Cette situation leur assure un niveau et une qualité d'enneigement garantis pendant au moins quatre mois . Situés au-dessus des zones habitées, ces sites offrent l'avantage d'appartenir à un faible nombre de propriétaires ce qui facilite l'achat des terrains pour la maîtrise de la station par un concessionnaire unique. Cette disposition permet de disposer les bâtiments et hébergements en zone de réception des pistes (« la Grenouillère »), en « front de neige ». L'Etat intervient massivement dans ce processus de production urbaine par un « Plan Neige » jusqu'en 1975 en subventionnant les infrastructures primaires (routes, dont nationales à 100 % et de liaison à 50 %),

---

[218] Agence France Presse, communiqué du 19/11/02, http://www.skifrance.fr/qui.cfm

[219] Sur le rôle de la sociabilité touristique en montagne, celui des identités et des projets collectifs, les analyses de Denis Debarbieux (1995, p. 22) restent actuelles.

secondaires (opérations de lotissement, voirie intérieure à 25 %), tertiaires (jusqu'à 60 %), :adduction d'eau, électrification, assainissement. Les subventions d'Etat s'élèvent alors jusqu'à 430 F/lit dans les Alpes du Nord et 760 F / lit dans les Pyrénées. Au cours de ce même Plan Neige, les prêts accordés par l'Etat se montent à 1.000 F/lit environ. Des mesures fiscales très incitatives en faveur de l'hébergement banalisé (exonération de T.V.A.) contribuent à la création de plus de 150.000 lits. Ces « stations champignons » font l'objet de critiques, dès le départ, qui s'amplifieront au cours des années 1970. L'ambiance urbaine, bourgeoise de séjour est décriée. Les populations locales ont du mal à s'intégrer dans un processus de développement très rapide. La médiocre rentabilité des stations créées de toutes pièces, ne fonctionnant que quelques mois, l'absence de services élémentaires rajoutent au malaise. La mission SAUNIER sur la sécurité (suite à l'avalanche catastrophique de Val d'Isère de 1970), la directive de 1977 sur la protection de l'environnement (discours de Vallouise du Président Giscard d'Estaing), la loi montagne de 1985 (maîtrise du développement par les collectivités locales) vont jalonner une *meilleure intégration de l'urbanisation au projet local*. La crise d'enneigement dans les années 1990 (plan de relance du tourisme de montagne, dit plan Baylet en 1991), accompagnée par la crise de l'immobilier de 1988 à 1999 remet en cause le modèle de développement par l'équipement et l'urbanisation. Le « Plan Baylet » impose une pause dans le développement de l'immobilier, octroie des aides fiscales et bancaires pour l'adaptation de l'hébergement, cible de nouvelles clientèles, finance une douzaine de plans qualité-accueil – 12 sur 361 stations). L'Etat, à travers ses contrats de plan, finance des équipements d'adaptation (23 contrats station-vallée du Ixe Plan 1984-1988), du conseil et de l'innovation (FACIT Xe Plan 1989-1993 et 40 contrats de stations moyennes et 17 contrats de zones nordiques qui tentent de valoriser les atouts spécifiques et une commercialisation plus efficace). L'Etat, au cours de ce Plan, consacre 85 MF à ces opérations de soutien, les régions 35 MF, 2 à 3 % au maximum des sommes totales engagées dans les contrats. Le XI e Plan (1994-1999) finance des mesures d'observation touristique, d'organisation et de professionnalisation, de commercialisation de l'offre).

Les pouvoirs publics interviennent également en montagne via le Commissariat à la rénovation rurale (DATAR) qui mène, avec le ministère de l'Agriculture, des actions de tourisme diffus (création de plans d'eau, de sites nordiques, de stations villages[220], aides à des organismes ou associations de randonnée, etc). Les

---

[220] : Centres ruraux où on pratique le ski de village depuis un hôtel ou une auberge familiale, équipés d'un téléski ou deux, avec beaucoup de neige… et peu d'autos (B. LAVAUD, Les

aménagements se font essentiellement sur crédits publics. Ce tourisme diffus fonctionne en fait surtout l'été. Certes, dans le monde, la diffusion sociale et spatiale de la pratique du ski a conduit à la concentration de stations aménageés : 700 en Amérique du Nord, 200 environ au Japon, 400 dans la seule Norvège (autant qu'en France)! Cependant, le développement touristique tant en été qu'en hiver des espaces montagnards n'est pas seulement situé seulement dans les grandes stations à enneigement garanti, loin de là. Petites et moyennes stations, villages et territoires de haute montagne, sites remarquables, espaces de moyenne montagne à double saison situés à proximité des stations, espaces ruraux de plateau ou de piémont comportant, le cas échéant, des stations thermales ou climatiques forment également une offre des plus intéressantes car complémentaire des produits liés au ski et à l'alpinisme.

Ces « autres montagnes »[221] recouvrent des formes variées.

a) des stations de moindre notoriété mais de grande convivialité.

- On y rencontre les stations de sport d'hiver, moyennes ou petites, disparates dans leur taille, produits, fonctionnements, à enneigement souvent aléatoire et à dimension réduite, endettées, peu solidaires, au positionnement commercial mal défini, confrontées à l'adaptation de leurs équipements à l'attente des clients (remontées mécaniques, hébergements, espaces publics concernés) mais répondant indéniablement à une demande touristique et représentant dans certaines zones géographiques, le plus gros pôle économique ;
- les stations thermales et climatiques, également disparates, peu diversifiées, dépendant des remboursements sociaux, soumises à des normes d'hygiène coûteuses, mais constituant également un important volet de l'activité économique, très complémentaire des sports d'hiver ;
- les stations d'été en vallée, en meilleure santé économique mais à fonctionnement très saisonnier.

---

sports d'hiver en France, Paris : La Documentation Française, Notes et Etudes documentaires, 24 juin 1970).

[221] : Contribution du tourisme au développement durable de la moyenne montagne, Mission pour le développement touristique des espaces montagnards non situés dans les grandes stations de sports d'hiver à enneigement garanti, site Web D.I.T., Ministère du Tourisme juin 2000.

b) des espaces ruraux dans l'orbite des stations, suivant avec une certaine inertie l'évolution économique des pôles correspondants. Ils bénéficient de leur attractivité sans en partager ni la maîtrise ni les investissements. Ils en subissent les contrecoups économiques et environnementaux (mitage). Ils apportent aux pôles leur cadre naturel et certaines activités de plein air et une certaine capacité d'hébergement. Il existe peu d'organisation commune entre les stations et les espaces ruraux proches malgré leur interdépendance de fait.

c) des espaces montagnards isolés dont les problématiques de développement touristique sont proches de celles de l'espace rural : c'est le « tourisme d'espace », spécialité de l'école clermontoise (ENITA et Université) :

- les plateaux et collines de moyenne montagne ou du piémont suffisamment éloignés des pôles pour que l'interdépendance soit faible, où l'on peut trouver un tourisme diffus de séjour, souvent commercialisé par le seul biais des hébergements.
- les zones naturelles isolées de haute montagne, où se développe un tourisme de randonnée été hiver, et qui bénéficient, par contre, d'une image « montagne » affirmée mais sans unité de séjours organisée à proximité.

En France, le tourisme en montagne[222] représente plus de 11 milliards d'€ sur une consommation touristique intérieure globale de 87 milliards de d'€ (12 %). Le budget global pour un séjour d'une semaine aux sports d'hiver par foyer s'établit à 1.370 € en 2002. Ces budgets qui correspondent à la valeur d'un bien d'équipement sont donc conséquents. La consommation touristique intérieure sur cet espace est estimée à plus de 19 milliards d'€.

Cependant, comme pour le milieu rural et compte tenu des statistiques disponibles, on peut noter une érosion de la fréquentation touristique en zone de montagne à travers un certain nombre d'indices. Ainsi, la répartition des nuitées ou des séjours selon le type d'espace fréquenté indique qu'en 2000 la montagne serait devenue en France la quatrième destination après la ville, la mer, la campagne[223]. Par contre, les chiffres publiés en 1997 par le Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne (SEATM), selon une méthodologie statistique très différente de l'enquête SOFRES placent la montagne au deuxième

---

[222] La demande touristique en espace de montagne, O.N.T., 1999, op. cit.

[223] Direction du Tourisme, enquête SOFRES, 2001, op. cit..

rang des séjours de vacances après la mer, à égalité avec la campagne et devant la ville.

Si essoufflement de la fréquentation il y a (ce qui reste à démontrer), les raisons essentielles en sont :

- l'évolution globale de la demande des loisirs, qui se modifient. T. VEBLEN a déjà montré en 1899[224] que le loisir est la forme la plus visible des consommations ostentatoires et que par conséquent le besoin de changement est inhérent à sa pratique. Le ski de station, par exemple, pratiqué depuis plus de trente ans, vieillit dans sa forme et dans ses références et l'aménagement des stations doit constamment s'adapter à des demandes aussi mouvantes que variées. Deux analyses s'opposent souvent en la matière : celle qui considère que le coût exorbitant de cet aménagement (comparé aux recettes qu'il produit) est le prix à payer par la collectivité pour maintenir une activité en haute montagne, celle au contraire qui pense (et Jean-Paul Guérin[225] est plutôt de ceux-là) que l'aménagement de la montagne a été trop dogmatique et que l'Etat s'est fourvoyé dans une politique productiviste.
- l'aléa climatique : les données disponibles permettent de conclure à une tendance générale à la diminution de l'enneigement au cours des 40 dernières années. Toutefois, les fluctuations d'une année sur l'autre sont beaucoup plus marquées que l'évolution à long terme. Les projections du changement climatique par les modèles donnent une fourchette de variation des températures globales à la fin du XXIe siècle comprise entre + 1 et + 4,5°C. L'impact attendu sur l'enneigement dans les Alpes et les Pyrénées est établi sur un réchauffement moyen de 1,8° C. Les altitudes les plus basses seraient particulièrement concernées, alors qu'au dessus de 2.000 mètres, l'enneigement d'hiver serait peu touché. Les problèmes se poseraient donc aux stations ne disposant pas de domaine de haute altitude. Sans contester l'importance fondamentale de l'aléa climatique, la mission d'information du Sénat chargée d'établir le bilan de la politique de la montagne en 2002[226] note qu'il a un impact moins important que la variabilité des goûts de la clientèle.

---

[224] T. Veblen, *Théorie de la classe de loisir,* Gallimard, 1899.

[225] « l'aménagement de la montagne », op.cit.

[226] : Sénat, rapport n° 15, op. cit., p. 169

- l'accessibilité difficile de la montagne et à la concurrence de destinations « soleil », phénomène lié au raccourcissement des distances dû à la modernisation des transports et à la baisse du coût des billets d'avion.
- le coût de l'offre touristique en montagne : le coût moyen d'un séjour à la montagne en 2001 varie, selon la durée du séjour, entre 45 € (pour les longs séjours) et 82 € (pour les courts séjours) par nuit sans pratique du ski et entre 64 et 122 € pour les séjours incluant le ski. Globalement, le séjour en montagne été/hiver reste cependant très attractif[227].

Le tourisme en montagne présente donc une très forte spécificité :

- des handicaps certains : conditions climatiques rigoureuses, relief, bâtiments plus coûteux qu'en plaine, accessibilité moindre , services plus chers (surcoûts et moindre concurrence),
- des investissements initiaux très élevés (domaine skiable, remontées mécaniques, neige de culture) : investissement de 0,15 million d'euros par emploi créé dans l'industrie du sport d'hiver ! (SEATM),
- des atouts majeurs : activités nombreuses et variées : sportives (ski alpin et nordique, sports d'eau vive, sports aériens, randonnées pédestres, cyclistes, alpinisme), de santé (remise en forme, régénération), image positive.

Mais le tourisme en montagne est un véritable enjeu national et européen pour trois raisons essentielles :

- la montagne hors grandes stations constitue une part importante du territoire national dans une situation économique souvent difficile,
- la montagne existe dans l'opinion française et européenne, elle est identifiée et a des valeurs spécifiques, fortes et modernes, même si les

[227] Direction du Tourisme, Répartition des dépenses, *La demande touristique en espace urbain*, op. cit., p. 54.

images perçues et la production touristique ne sont pas actuellement en concordance avec ces valeurs. La « moyenne montagne » elle-même a des caractéristiques différentes de la « campagne »,

- le potentiel de développement de l'offre touristique et d'amélioration de son organisation est significatif, surtout en dehors des grandes stations. Ce développement touristique peut être mis en œuvre dans le cadre d'un développement durable, intégrant l'ensemble des activités montagnardes et assurant un avenir humain et une bonne gestion de ces espaces.

Le tourisme en montagne est souvent présenté comme très fortement lié au ski alpin. Cette vision des choses est largement erronée, même si aujourd'hui, le ski alpin, en France, c'est :

- 361 stations ou centres de ski : Mégève (années 20), Val d'Isère 30 et 40), Courchevel (50-70), Serre Chevalier, Méribel, La Plagne, La Clusaz, Val Thorens, Les Arcs… mais un marché concentré : 6 stations réalisent 25 % du chiffre d'affaires, 14 stations 50 % du chiffre d'affaires,
- qui se répartissent ainsi : Alpes du Nord : 41 % des stations, Alpes du Sud : 20 %, Pyrénées : 12 %,
- 4.015 remontées mécaniques, 670 millions d'euros de chiffre d'affaires, dont 75 % dans les Alpes, 12 % dans les Pyrénées,
- Dans les Alpes du Nord, la vallée de la Tarentaise dispose de centaines de milliers de lits touristiques, fournit 42 % du chiffre d'affaires des sociétés de remontées mécaniques, regroupe les plus importantes stations nées simultanément entre 1960 et 1975 : Les Arcs, La Plagne, Les Ménuires, Val Thorens, Tignes toutes conçues sur le modèle de Courchevel. Cet essaimage s'est prolongé en Suisse (Anzere en Valais), en Italie (Pila en Val d'Aoste), en Bulgarie (Borovets), au Chili, en Argentine… Ce modèle « aménagé » français, qui s'adresse aux jeunes, s'oppose au modèle autrichien ou suisse où prédomine le respect de l'environnement, la mise en valeur du paysage et l'agrément des contacts avec les populations qui attire une clientèle plus âgée,
- 100 000 emplois dont 37 000 directs pour les équipements touristiques et les métiers sportifs.

Dans le secteur de la neige, la Compagnie des Alpes, longtemps filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations et récemment privatisée, détient le quart du marché français des remontées mécaniques. Elle gère des stations prestigieuses : La Plagne, Méribel, Alpina, Flaine...) dans un marché éclaté où l'entreprise est le leader mondial de l'exploitation des domaines skiables, avec plus de 13 millions de journées skieurs enregistrées en 2000-2001. Depuis 1996, la Compagnie des Alpes a entamé une politique de diversification forcenée des stations de ski : magasins de matériel de sport, immobilier, et, surtout, prise de contrôle du groupe Grévin et du Parc Astérix : adossée au massif alpin, il s'agit pour l'entreprise, de sécuriser son avenir.

A ce panorama rapide du ski alpin en France, il convient d'ajouter le ski nordique:

- 825 communes (51 % dans les Alpes, 12 % dans les Pyrénées) Autrans, La Bresse, Mouthe, Capcir, Cerdagne et les hauts plateaux français du Beaufortain, du Jura, du Vercors, des Vosges, de la Margeride…,
- 335 sites, 860 communes,
- 9.757 km de pistes,
- 5.034 km d'itinéraires balisés,
- 1 500 emplois directs.

Le nombre de lits par station est très variable selon les pays et les massifs. Il est supérieur en France (30 à 45.000 lits dans les grandes stations) que dans les autres pays européens (20.000 en moyenne en Suisse, 15.000 en Autriche) parce que ces pays ont favorisé l'hébergement locatif alors que la France privilégiait la résidence en pleine propriété. Le taux d'occupation et le chiffre d'affaires des stations suisses et autrichiennes est d'autant plus élevé : 114 nuitées/an/lit au Tyrol, 48 en Savoie. Au Tyrol, 58 % des lits sont situés en hôtel, 8 % en Savoie.

L'alpinisme s'est donné des capitales : Chamonix, Zermatt… et l'escalade a consacré des massifs : Le Verdon, le Kaisergebirge (Tyrol), les Dolomites (Trentin et Vénétie), le Yosemite, le ski également (Kitzbühl dans le Tyrol, Garmisch en Bavière…). Certaines stations ont réussi à diversifier leur activité : Courchevel (show-business), Megève, Cortina d'Ampezzo, Kitzbühl, Saint Moritz (villes

mondaines), Davos dans les Grisons, Aspen en Colorado (tourisme d'affaires), autres sports (par exemple le golf dans la station de Vail - Colorado).

Les modèles de pratique des sports de montagne sont internationaux : aux Etats-Unis, le Parc National des Great Smoky Mountains (Appalaches), proche des grandes villes du nord-est, est le massif le plus fréquenté (8 millions de visiteurs/an) bien que l'ouest américain soit plus réputé. En Chine, où le tourisme engendre des flux considérables de populations, le tourisme de montagne reste limité à quelques stations d'altitude dans l'est du pays (montagnes de Huang-Shan).

Aussi l'actuelle diversification des pratiques et des motivations incite les professionnels à spécialiser les sites en fonction des niches de clientèles.

1. Une urbanisation très réglementée

Le tourisme de montagne dépend aujourd'hui d'équipements préalables susceptibles d'en faciliter l'exercice : sur 100 personnes séjournant en montagne l'hiver, 85 résident en station de sports d'hiver et 15 dans un village voisin ! Certaines pratiques se sont artificialisées au point de s'émanciper de certaines conditions naturelles équipements de neige artificielle dès les années 50 aux Etats Unis, murs d'escalade, lacs artificiels… Actuellement, la majorité des produits touristiques mis en place dans les stations cherchent à diversifier leur offre de loisirs à partir d'équipements qui n'ont aucun rapport avec l'environnement montagnard : casinos, centres de remise en forme, musées, centres nautiques… L'aménagement est producteur du loisir de montagne de ce siècle.

L'aménagement touristique de la montagne, dont la mise en place est rapide, a fait l'objet d'une approche étatique très centralisée. Là plus qu'ailleurs l'équipement touristique fabrique le produit. Le projet politique de développement a cependant tenu compte de la contrainte économique et de l'expression de la demande de loisirs : à la fin des années 50, le dépeuplement des zones de montagne contrastait avec la fréquentation hivernale liée à la pratique du ski : la Fédération Française de ski comptait 61 000 membres en 1950 et 590 000 en 1970. Dans un premier temps, cet essor a favorisé l'extension et l'aménagement de villages déjà célèbres par leur activité touristique centenaire : Chamonix, Saint-Gervais, le Mont

Dore offraient un équipement récréatif assez complet sur lequel est venu se greffer tout naturellement la pratique naissante du ski. On s'orienta, en deuxième génération[228], vers des sites d'altitude (1800 mètres environ) présentant une proximité plus grande avec les pistes enneigées : Couchevel, Méribel, Gourette, Superbagnères, SuperLioran. Les risques et dangers inhérents à l'hostilité du milieu naturel ont amené l'Etat à mettre en place des procédures d'équipement spécifiques, gérées par des structures techniques adaptées. Le *SERVICE D'ETUDES ET D'AMENAGEMENT TOURISTIQUE DE LA MONTAGNE (SEATM)* fut créé à cette fin dès 1964.

a. la gestion des procédures d'urbanisme en montagne

Les fondements qui ont présidé à la création de ce service sont donc anciens et sont le fait de la D.D.E. de Savoie, organe déconcentré de l'Etat. De retour des Etats-Unis à la fin de la guerre, Emile Allais, champion du monde de ski de 1936 à 1938, lance COURCHEVEL. Pour gérer les demandes de permis de construire, résoudre les problèmes techniques spécifiques à l'équipement de la haute montagne, délivrer en toute responsabilité les autorisations d'aménager, le Directeur de l'Equipement du département de Savoie crée un arrondissement spécialisé qu'il met ensuite à disposition des départements voisins. Lors du lancement du Plan Neige, le Ministère intègre ce service à son administration centrale tout en laissant les équipes techniques basées au pied des montagnes : à Chambéry (Alpes du Nord, Massif Central, Jura, Vosges), à Toulouse (antenne créée pour les Pyrénées en 1972), et à Gap (antenne créée à partir de 1982 pour les Alpes du Sud).

Ce Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne dépend, jusqu'en 2005, à la fois du Ministère du Tourisme, qui fournit ses crédits de fonctionnement et de la DIRECTION A L'AMENAGEMENT ET A L'URBANISME (*D.A.U.*,

---

[228] différents auteurs distinguent de manière classique cinq à six générations successives de stations ; cette classification analytique, qui a le mérite de présenter une lecture diachronique de l'aménagement de la montagne, ne présente que peu d'intérêt pour l'action opérationnelle dans la mesure où tous les sites sont devenus concurrentiels et où l'internationalisation du marché des loisirs les soumet tous aux mêmes contraintes de remplissage. Nous n'y faisons donc volontairement pas référence dans cet exposé à finalité opérationnelle.

Ministère de l'Equipement). Il a en charge la réalisation d'études concernant le tourisme d'été et d'hiver sur la zone de massif.

Ces études sont de tous niveaux : certaines en restent à un niveau de précision très général (études de clientèles nationales sur le ski de fond: commerciales, techniques...; guides d'aménagement des pistes de ski alpin, de ski de fond ; études des marchés de l'arc alpin, bilan de la saison des sports d'hiver1995), d'autres sont plus ciblées (ascenseurs de vallée: typologie des appareils et coûts ; parcs de stationnement en montagne ; aide au conseil en matière de neige artificielle ; analyse des petites stations de Savoie ; étude de marché confiée au bureau d'études *SEMA-METRA*) ; certaines missions restent très ponctuelles, quoique essentielles : le *SEATM* assure une fonction de bureau d'études, de conseil auprès des collectivités locales (mais ce service étant rattaché à une administration d'Etat, il n'est pas mis à disposition des collectivités : pour avoir recours à ses services, elles doivent en faire la demande auprès du Préfet) ; ainsi certaines de ces études sont adaptées à la demande locale.

Par exemple, le SEATM est en charge d'étudier la faisabilité d'une transformation de résidences secondaires en résidence de tourisme par regroupement des logements (déplacement des cloisons) ou revente en parts. Sa mission couvre également la connaissance du terrain, établie à partir de différents types d'enquêtes effectuées sur les stations. Le domaine skiable est un concept global qui regroupe des surfaces non skiées. En général, on estime la densité souhaitable à 7 ou 8 skieurs à l'hectare (soit 25 en superficie de piste). Les études de photos aériennes, un jour de grande saturation, à 8 heures du matin sur les stationnements permanents, puis à 10 heures et à 15 heures, permettent de compter le nombre de véhicules, le nombre de skieurs sur ce domaine. Au sol, au même moment, des enquêteurs évaluent le nombre de personnes dans les bars, services, commerces... De plus, des enquêtes de satisfaction de la clientèle sont menées : un bureau d'étude étudie la gêne de la clientèle : on sait ainsi qu'une *piste noire* ne peut pas supporter plus de 8 skieurs à l'hectare sans gêne. En moyenne, une personne sur deux skie (remontée ou descente) au même moment. Dans certaines grandes stations très performantes et attractives, ce chiffre peut atteindre 65 %. Cependant 80 % des skieurs skient sur des pentes inférieures à 30 % (18 à 20 degrés)... Ces études permettent de conseiller les élus quant à la création de réseaux de pistes, la mise en place de remontées mécaniques adaptées, l'adaptation des débits aux flux. Le SEATM veille également au respect des lois s'appliquant à ces équipements : ces matériels doivent être inspectés tous

les ans (vérification n° 1 : "V1"), 5 ans ("V2"), 10 ans ("V3"). Mais, en raison des coûts de démontage et de remontage, les collectivités locales ont souvent plus intérêt à changer d'appareil que d'entreprendre une "V3".

Par ailleurs, le SEATM exerce une fonction administrative : il gère la procédure des Unités Touristiques Nouvelles (*) et est rapporteur au sein de la Commission de Massif (voir infra, § "loi montagne"). Il joue aussi un rôle de conseil financier des stations de ski agissant en accord avec la DATAR, les collectivités régionales, les Communautés européennes et mène des études d'adéquation de l'offre à la demande, essentiellement sur le plan financier : d'ordinaire, si les recettes de fonctionnement attendues sont de l'ordre de 25 % de l'investissement hors taxe, le SEATM estime qu'il y a possibilité de réaliser le "grand équilibre" (remboursement des emprunts). Cependant, ce ratio global recouvre des caractéristiques physiques des stations assez complexes.

Le rôle international du SEATM est important. Il expertise les équipements produits en France et les promeut à l'étranger : les coûts des remontées mécaniques sont plus élevés dans les pays étrangers, y compris en Espagne. Cependant, si la France a été assez longtemps au premier plan dans la compétition économique en matière de production de matériel personnel pour l'activité de ski (attaches, vêtements et chaussures) et de remontées mécaniques, l'Italie et l'Autriche sont devenues de très sérieux concurrents. En matière d'équipement, le Service préconise aux stations qui souhaitent s'équiper la construction d'un téléski classique pour les débits faibles (coût de construction: 0,15 million d'€ minimum), la construction d'un télésiège à partir d'un débit de 1500 personnes/heure et jusqu'à 3000 (coût de construction: 0,9 millions d'€ minimum ; le télésiège est réputé plus sûr que le téléski), l'acquisition d'une télécabine pour les très fortes fréquentations (5 millions d'€ minimum) ; le téléphérique est rarement conseillé en raison de son coût (le remplacement de celui de Saint Lary fut estimé à 15 millions d'€ 1988). Dans tous ces cas, le client est dit, en termes administratifs, "télé porté".

b. évolution des formes et des principes d'aménagement des stations

On est passé très rapidement de la grande station du XIXe siècle (génération des Chamonix, Saint Moritz, Zermatt) à un modèle américain et français d'urbanisation nouvelle, concentrée afin de limiter les déplacements, de conception linéaire et souvent stéréotypée : bâtiments élevés, opposition fonctionnelle entre la desserte automobile et les balcons orientés plein sud, domaine skiable en éventail revenant vers les immeubles en front de neige.

La création, dès les années 60, de stations intégrées *ex nihilo* illustre parfaitement la très grande prise en compte des modes de consommation des produits dans la production de l'aménagement. Ces stations conçues, réalisées et gérées par un promoteur unique souhaitaient répondre à un souci de rentabilité économique et financière. Il s'agissait, dans l'esprit des concepteurs, de soumettre l'offre à la demande en rationalisant au maximum les modes d'occupation de l'espace. De cet impératif économique, on tira des *principes d'aménagement* : les sites choisis se situent en très haute altitude, au niveau des alpages, exposés au Nord ou Nord-Est afin de bénéficier d'un enneigement abondant et de bonne qualité permettant d'étendre au maximum la saison ; l'architecture répondait au mode de consommation dominant, de type urbain avec tours, galeries marchandes, parkings souterrains afin de rentabiliser l'espace et de tirer partie des rares replats disponibles pour héberger le plus possible de touristes (aux Arcs, 5000 lits ont été aménagés sur 250 mètres linéaires et dix niveaux) ; l'unicité de la maîtrise d'ouvrage a produit une structure spatiale peu diversifiée : la station est située en pied de piste, elle "reçoit" toutes les descentes de pistes dans un amphithéâtre équipé d'un réseau de remonte-pentes disposé en étoile à partir de l'urbanisation centrale, assurant la séparation entre deux types de circulations : en aval, celle de l'automobiliste, en amont, celle du skieur. Ces stations connurent un réel succès jusqu'à l'aube des années 70. Deux cent kilomètres carrés furent aménagés en montagne, dix stations crées *ex nihilo* dont les plus connues sont La Plagne, Avoriaz, Tignes, Isola 2000, Piau-Engaly...

Ce modèle n’est pas sans risques : il vieillit avec le système économique et social qui l’a produit, et le système des valeurs à venir remet souvent en cause des pans entiers de la production touristique._Le cas actuel des stations thermales en fournit un exemple parfois pathétique (stations des Eaux Chaudes, dans les Pyrénées). A cela, il convient d’ajouter les problèmes environnementaux (surfréquentation de certains sites, conflits d’usage, constructions disgracieuses, atteintes aux paysages), la dérive financière de certaines communes liées à la mauvaise appréciation économique et fianncière des projets (investissements sous-évalués, manque de fonds propres initiaux, partage non équilibré des charges entre secteur public et secteur privé), la concurrence de plus en plus vive entre les destinations, les aléas de l’enneigement..

Cependant, l'engouement pour le ski est très lié à la croissance économique des années 60-75 d’abord, puis à la reprise des années 2000. Les promoteurs des stations ne rencontrèrent donc aucune difficulté dans la commercialisation de leur production urbaine, tirant dans cette voie, par effet de mimétisme, les stations traditionnelles, les stations anciennes, ou de petite taille, souvent moins bien

situées, professionnellement et financièrement plus fragiles. Toutes les collectivités de montagne souhaitèrent à cette époque tirer partie de l'or blanc et s'endettèrent parfois lourdement dans des programmes d'équipement très ambitieux. Cette fuite en avant n'a pas été freinée par l'Etat, loin s'en faut : ayant dressé au début des années 70 un bilan de sa politique d'aménagement de la montagne, il a même émis le constat que sa doctrine du laisser faire n'avait pas atteint tous ses objectifs : la concurrence de pays tels que la Suisse, l'Italie ou l'Autriche était plus vive que prévu, les rentrées de devises trop faibles, les emplois créés insuffisants et assez peu qualifiés.

Le "plan neige" adopté par le gouvernement à cette époque, qui prévoyait la construction subventionnée de 365 000 lits supplémentaires, achoppa sur des problèmes techniques majeurs : les avalanches meurtrières de Val d'Isère et Tignes au cours de l'hiver 1969-1970 (119 morts) montrent la responsabilité civile de l'Etat dans l'anarchie des construction eu égard aux risques naturels, les visées de promoteurs sur une partie du Parc National de la Vanoise déclenchèrent une mobilisation de l'opinion publique autour du thème de la protection de l'environnement, les années 1970-1971 enregistrèrent une crise immobilière importante en montagne. C'est à la suite de ces événements que les objectifs du "*plan neige*" sont revus à la baisse : en 1974, le secrétariat d'Etat au tourisme annonça une pause dans la création des grandes stations.

En 1977, la Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne[229] , dont les orientations avaient été présentées lors du discours de Vallouise, révèle l'intention de procéder dorénavant au développement économique dans un souci de protection de l'environnement. Des règles d'urbanisme spécifiques à la montagne sont instituées, sans doute trop tard (un constat initial de carence avait été fait dès 1973 dans le *rapport Brocard*). Tout opération est soumise à une procédure centralisée dite des unités touristiques nouvelles et doit obtenir l'aval dune nouvelle administration parisienne : le Comité des U.T.N. Les principes renforcés par la loi Montagne de 1985 s'y trouvent (préservation des terres nécessaires au développement des activités agricoles, préservation des espaces et paysages, réalisation de l'urbanisation en continuité avec les bourgs). Mais la procédure, lourde et longue (certains projets, présentés pour sauver une station de la faillite, attendent un accord interministériel pendant... près de trois ans) bloque tellement le développement local qu'il provoque des

[229] Décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977

mécontentements locaux de plus en plus importants. Les ferments de l'alternance de 1981 y étaient contenus et le thème de l'autodétermination des sociétés montagnardes fut une des exigences les plus fortes qu'intégrèrent les lois de décentralisation de 1983 et la loi "*montagne*" de 1985. Par ailleurs, l'augmentation du coût de l'énergie entraîne une hausse du coût d'exploitation des stations, une inflexion de l'essor de la demande ; les stations mal dotées, fortement concurrencées par les grands sites voient leur part de marché décroître. La morosité gagne le secteur sensible des finances communales des petites et moyennes stations.

Ce sont ces communes touristiques qui subissent la crise économique depuis bientôt deux décennies : 200 des 400 stations françaises sont structurellement en situation financière difficile. Les modifications dans la gestion territoriale du tourisme de sports d'hiver sont le fait de restructurations, réalisées par concentration du capital, rachat par des sociétés privées (*Lyonnaise des Eaux*) ou sociétés d'économie mixte (*Compagnie des Alpes,...*), changement de capitaux, ou encore - plus rarement - liquidation pure et simple ; à partir de 1989, le *SEATM* a été ainsi amené à réfléchir à la gestion des friches touristiques. De plus, à l'échelle des massifs sensibles au mauvais enneigement (Pyrénées, Auvergne), certaines difficultés financières ont été soudaines, et, à dire d'expert, peu prévisibles : une station importante, disposant d'une clientèle fidèle et d'un domaine skiable de bonne qualité, peut "fermer" du fait d'un simple problème de trésorerie. Il faut dire que la gestion parfois purement publique de ces activités de loisirs est souvent peu compatible avec la prise de risques que suppose le tourisme. Et surtout, on le verra plus loin, les outils de gestion dont se sont dotées les communes n'ont pas été suffisamment affinés pour éviter, en temps voulu, les situations de cessation de paiement dans lesquels les conseils municipaux se parfois mis indépendamment de leur volonté. La responsabilité de l'Etat dans sa volonté, à maintes fois réaffirmée, de ne pas entreprendre une réforme profonde et durable du financement des collectivités et de la gestion locale est ici certainement engagée.

D'une manière générale cependant, la loi du marché ne s'est pas imposée de façon aussi brutale : les seules logiques financière et économique n'ont pas pu contrecarrer les principes d'aménagement du territoire lorsque ceux-ci ont été fortement affirmés à l'échelon national. La station de ski est souvent devenue la seule entreprise en vallée. L'Etat, qui a en charge l'équilibre du territoire, s'il n'a pas voulu donner aux collectivités des outils solides de gestion du phénomène touristique, s'est tout du moins efforcé de sauver les stations en veillant à leur équilibre financier par "renflouement". De 1960 à 1983, la tutelle de l'Etat sur le tou-

risme en montagne est restée forte et, du fait de sa maîtrise totale de la gestion du droit à construire, les montagnards doivent leur développement touristique à ses interventions - ou à l'absence de son intervention.

c. lois et réglements

La réglementation des travaux de piste est variable selon les pays, mais existe partout :

- En Suisse, depuis 1978, le Département Fédéral de l'Intérieur a demandé aux cantons de soumettre à autorisation « toute modification importante apportée au terrain naturel dans le but d'aménager des pistes de ski ». Les directives comportent deux aspects d'impact sur l'environnement : l'aménageur doit apporter la preuve que son projet ne risque pas d'entraîner d'effets négatifs (érosion, écoulement des eaux, avalanche, menace pour la forêt, destruction de stations de plantes, associations végétales ou animaux protégés, atteintes graves au paysage durant la belle saison, atteinte durable à l'exploitation agricole du sol), ni porter atteinte au paysage. Pour freiner l'ampleur de ces créations artificielles, les limites imposées sont particulièrement contraignantes : les nivellements d'un seul tenant de plus de 2.000 m2 ne sont pas autorisées et pour chaque piste, le total de toutes les corrections ne dépasse pas les 1.000 m2 par kilomètre de longueur. Chaque canton a inséré ces directives dans le cadre législatif cantonal sur la protection de la flore, sur la forêt et les espaces agricoles, la protection du paysage ;

- en Autriche, la construction et l'exploitation sont soumises à autorisation après une phase d'étude et de concertation menée avec les services administratifs concernés. Une phase de contrôle de conformité avec les prescriptions du permis de construire et un contrôle annuel sur la bonne mise en œuvre des mesures de conservation et d'entretien permet l'application de prescription techniques fortes concernant la protection des zones écologiquement sensibles, la protection des horizons humifères du sol, le contrôle de l'eau et des écoulements, la limitation des opérations de défrichement, le reverdissement systématique des zones terrassées ;

- en Italie, on constate des écarts importants entre provinces sur la manière de résoudre la question de l'aménagement des pistes de ski et leur reverdissement. Ces écarts sont dus au système régionalisé italien. La province de Trente, par exemple, régit par une même loi l'ensemble des actions d'aménagement des domaines skiables (remontées, pistes) du projet à la réalisation. Elle impose :

  - une autorisation préalable, délivrée au niveau d'un projet de principe,
  - un permis de construire,
  - un certificat de conformité, délivré en fin de travaux, avec procès-verbal de visite effectué par le service chargé du contrôle des travaux de piste.
  - une autorisation de mise en service.
  - une caution, dont le montant dépend des difficultés du site, de la complexité du projet et des problèmes d'environnement, couvre une garantie d'exécution des travaux par rapport au descriptif prévu et autorisé et une garantie des travaux engager pour la protection de l'environnement, dont la définition relève des services provinciaux compétents.

Les travaux de construction sont exécutés sous la direction d'un maître d'œuvre habilité, qui est le seul interlocuteur du service de tutelle pour toutes les vérifications et modifications éventuelles en cours de réalisation.

- en France, le décret du 6 mai 1988 instaure une demande d'autorisation d'aménager les pistes de ski alpin qui prend un délai d'instruction de deux mois en général et délivre une autorisation valable deux ans (R 421.8 à 40 du code de l'urbanisme). La demande d'autorisation est présentée par le maître d'ouvrage et déposée en Mairie. Si la décision est prise en règle générale par le maire, l'expertise du dossier est faite par les services de l'Etat (DDE qui consulte l'ONF, la DDAF, le service RTM, le SAU, le SDA la) en fonction des documents d'urbanisme approuvés dans la commune. Ce dossier comporte :

- un projet général,
- un projet détaillé,
- la nature et la localisation des travaux (profils en long et en travers)
- les moyens mis en œuvre (pelles mécaniques, bull D7, bull D5, camion 6x6, main d'œuvre, système hydraulique, canalisations),
- une évaluation des coûts,
- un planning de réalisation

L'application de la Loi « montagne » en France (9 janvier 1985)

« La montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection ». Loi « montagne » - Article 1.

Créé par la loi du 9 janvier 1985, le Conseil National de la Montagne (CNM) a pour mission de définir les objectifs et de préciser les actions souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Composé de 59 membres (élus, socio professionnels, représentants des associations) issus des différents massifs de métropole, il est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le Ministre chargé de l'aménagement du territoire. Sa Commission permanente est présidée par Augustin Bonrepaux, député de l'Ariège (2001).

1) Entre déconcentration et décentralisation jusqu'en 2000-2003

Une expérience pilote en Pyrénées. Les Pyrénées disposaient, dès 1982, un COMITE INTERREGIONAL DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT (CIDAP), composé de deux élus par région (6 au total) et un par département (6 au total). Cet organisme, mis en place dès 1982, avait pour mission de donner des conseils aux préfets de région pour l'affectation des crédits déconcentrés de l'Etat et des crédits des conseils régionaux. En effet, le risque était grand de voir, au moment de la

décentralisation, chaque Région développer sa politique de montagne sans continuité sur la totalité du massif. L'Etat, par le biais de son *COMMISSAIRE A L'AMENAGEMENT DES PYRENEES*, a initié ce système de structuration du développement de la chaîne. Louis Besson, maire de Chambéry et député de l'Isère chargé de piloter une enquête parlementaire (*rapport Besson*, 1982) en vue d'élaborer une loi pour la montagne, a été fortement intéressé par le *CIDAP* (1983) et s'en inspire pour la constitution des futurs Comités de Massif.

Pour la première fois en France, la loi montagne (« sur le développement et la protection de la montagne (L.145.1 à 145.8 du code de l'urbanisme ») est une loi-cadre d'aménagement qui échappe au jacobinisme puisqu'elle ne porte pas sur la totalité du territoire national : la République reconnaît que des droits et des devoirs différents à une partie de l'espace social métropolitain. Elle légitime une forme d'autonomie de gestion à une partie du territoire national fondée sur un espace productif bien individualisé, des enjeux touristiques réels, des équilibres naturels fragiles, des voies de communication inachevées, des conflits politiques très particuliers, eux-mêmes liés à des particularismes locaux bien marqués et à une certaine anarchie dans l'équipement des massifs par l'Etat.

L'intervention du Fonds Interministériel pour l'Aménagement et le Développement Local (FIDAR) en montagne avait permis au législateur de réfléchir sur la base d'un zonage agricole déjà existant. Les communes étaient déjà classées à cet effet en zones de montagne et zones de massif. La nouvelle loi traite de tous les secteurs d'activité : agriculture, syndics de gestion, récupération des terres incultes, commerce, artisanat, pluriactivité, droit de construire, urbanisme. D'ailleurs la loi insiste plus sur le développement que la protection, ce qui n'est pas neutre et marque un tournant net par rapport à la *Directive* qui encadrait l'aménagement des massifs depuis 1977 ("*Directive relative à la protection et au développement de la montagne*").

La loi crée des massifs (Alpes du Nord, du Sud, Corse, Pyrénées, Jura, Vosges, Massif central), territoires administrés conjointement par les élus locaux, des représentants des chambres consulaires, d'organisations socioprofessionnelles et l'Etat et un Conseil national de la montagne. Chaque massif est géré par un Comité de Massif, composé de membres représentants les élus, socioprofessionnels et personnes qualifiées nommés par décret. Il édicte des

directives plus contraignantes que les termes mêmes de la Loi (prescriptions spéciales sur la protection de l'environnement, par exemple).

Incontestablement, le bilan de la loi est éloquent : par le travail des Comités de Massif, des Commissions et du Conseil National de la Montagne qu'elle a créés, de nombreuses avancées législatives et financières ont été menées qui répondent aux préoccupations des montagnards. Par exemple, des conventions inter-régionales de massif apportent des crédits supplémentaires aux projets de chaque massif, les frais de contrôle sur l'assurance mutuelle contre les pertes d'exploitation des stations de sport d'hiver ont été supprimés, des incitations fiscales pour la création de résidences de tourisme (lits banalisés) ont été mises en place, des assouplissements ont été apportés à l'urbanisme de montagne, le statut des saisonniers a été amélioré…

2) La procédure « unités touristiques nouvelles »

La procédure dite des « Unités touristiques nouvelles » (U.T.N.) date de la directive pour la protection et le développement de la montagne de 1977. C'est dire qu'elle restera de gestion centralisée (et interministérielle) jusqu'en 1985.

« Est considérée comme unité touristique nouvelle toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet :

- *soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge de tout équipement, aménagement ou construction,*
- *soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards,*
- *soit d'entraîner une augmentation, en une ou plusieurs tranches, de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8000 m2 de SHON (Surface Hors Œuvre Nette),*
- *soit de réaliser, en une ou plusieurs tranches, une extension ou un renforcement significatif des remontées mécaniques ».*

L'article L. 145-9 du code de l'urbanisme distingue donc quatre catégories d'U.T.N.:

- les U.T.N. en site vierge ;

- les U.T.N. en discontinuité ;

- les U.T.N. de plus de 8.000 mètres carrés de surface de plancher hors oeuvre ;

- les U.T.N. portant extension ou renforcement significatif des remontées mécaniques, selon des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat. Ce seuil est actuellement de 4 millions d'€ (article R. 145-10 du code de l'urbanisme)[230].

Ainsi, toute installation touristique n'est pas considérée comme une U.T.N.. Dans le cas des remontées mécaniques, à la procédure U.T.N. s'ajoutent des contraintes spécifiques, découlant notamment du fait que les remontées mécaniques, mêmes touristiques et sportives, sont considérées comme des modes de transports publics (et entrent donc dans le champ de la LOTI).

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, amendée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a abrogé la directive de 1977, mais a maintenu le principe de la procédure UTN en y apportant des modifications de fonds importantes :

- la notion d'équilibre entre développement et protection est substituée à celle de priorité de la protection sur l'aménagement ;
- la notion de programme pluriannuel de développement touristique (PPDT) disparaît, celle de site vierge apparaît ;
- la procédure est limitée aux seules opérations à caractère touristique et les remontées mécaniques font l'objet de seuils particuliers ;
- des délais précis d'instruction sont institués ;
- la décision d'autorisation est déconcentrée au niveau du préfet coordonnateur de massif, après avis du SEATM.

La loi prévoit donc une procédure d'autorisation spéciale pour l'aménagement en montagne:

---

[230] Décret n° 2002-748 du 2 mai 2002 relevant le seuil financier au-delà duquel les modifications des remontées mécaniques sont considérées comme unités touristiques nouvelles et modifiant le code de l'urbanisme (le seuil précédent était de 2,67 millions d'euros).

- l'urbanisation doit s'y réaliser en continuité avec les bourgs et villages existants et les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une surface inférieure à 1000 ha (au-delà, c'est la loi "*littoral*" qui s'applique) sont protégées sur une distance de 300 mètres à compter de la rive.

- la création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage est interdite au-dessus de la limite forestière. Ces règles d'aménagement concernant les constructions sont assouplies et les "petites" remontées mécaniques autorisées sous réserve qu'elles figurent au P.L.U. (ou POS).

- la loi rend caduques dès quatre ans les autorisations non suivies d'un début de réalisation, disposition qui écarte les projets mal conçus ou dont les composantes sont modifiées au cours du temps.

- les documents d'urbanisme doivent être rendus conformes avec les prescriptions prises en application de la loi. Ces prescriptions s'appliquent à toutes les décisions d'occupation et d'utilisation du sol (y compris les remontées mécaniques et l'aménagement des pistes de ski alpin, qui sont soumises à autorisation).

La loi fait du PLU (plan local d'urbanisme ou du POS s'il n'est pas remplacé) une condition de réalisation du projet d'U.T.N. : après autorisation par le Préfet du projet, l'opération U.T.N. peut être réalisée dès que le P.O.S. est mis en conformité avec la décision, rendu public ou approuvé. Les demandes d'autorisation d'occupation du sol peuvent alors être déposées :

- installations classées pour la protection de l'environnement (I.C.P.E.), « *installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments* » (Code de l'environnement, Art L 511 – 1),

- permis de construire ou de démolir, ou déclaration avant travaux en fonction des surfaces concernées ou du classement du site,

- dossier d'autorisation d'aménagement de piste (DAAP), qui comporte une note descriptive des travaux envisagés et leurs conséquences sur l'environnement,

- demande d'autorisation d'exécution des travaux (DAET), qui tient lieu de permis de construire pour les remontées mécaniques.

Dans l'ensemble de ces documents d'urbanisme, les milieux naturels (faune, flore, habitats, paysages) constituent l'un des principaux attraits des stations de sports d'hiver, mais aussi un patrimoine d'intérêt général à préserver. La plus grande partie des domaines skiables font partie des ZNIEFF (Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique). Certaines zones proches, voire même certains domaines skiables sont classés et protégés : Zone Natura 2000, réserves naturelles, réserves biologiques domaniales (ONF), arrêtés de biotope, sites classés et inscrits, Parc National...

Tableau 25 : la procédure des U.T.N.

C'est au sein de ce Comité que siège la Commission des Unités Touristiques Nouvelles (R. 145 du Code de l'Urbanisme), procédure gérée pour le compte de l'Etat par le S.E.A.T.M.

Le dossier U.T.N.

Les articles R.145-1 à 10 du Code de l'urbanisme détaillent la procédure de création d'une unité touristique nouvelle dans les communes non couvertes par un schéma directeur. Cette autorisation préalable est totalement indépendante du permis de construire.

Le dossier est constitué d'un rapport et de documents graphiques (article R. 142-2) décrivant :

1 - l'état du site et de son environnement, celui du bâti, des infrastructures et des équipements touristiques existants avec leurs conditions de fréquentation ainsi que les principales caractéristiques de l'économie locale,

2 - les caractéristiques principales du projet et, notamment de la demande à satisfaire, des produits touristiques visés, des modes d'exploitation et de promotion des hébergements et des équipements touristiques,

3 - les risques naturels auxquels le projet peut être exposé ainsi que les mesures nécessaires pour en assurer la prévention,

4 - les effets prévisibles du projet sur l'économie agricole, les peuplements forestiers et l'environnement ainsi que les mesures de protection et de réhabilitation à prévoir et l'estimation de leur coût,

5 - les conditions générales de l'équilibre économique et financier du projet.

Des cartes des sensibilités sont supposées constituer la trame des décisions ; elles permettent de confronter la pression humaine à la sensibilité du milieu par superposition cartographique : ainsi, l'ensemble des projets (urbanisation, pistes de ski, remontées mécaniques) peut être reporté à l'échelle cartographique. La lecture du niveau de compatibilité fournit des éléments pour une prise de décision rapide.

Le dossier est tenu à la disposition du public pendant au moins un mois et les registres d'observation sont communiqués au Comité de Massif. L'autorisation est délivrée par le préfet de région et notifiée aux demandeurs dans le mois suivant l'avis donné par la Commission spécialisée. Elle est motivée en cas de rejet et éventuellement assortie de prescriptions.

Dans un premier temps, il n'y a pas eu décentralisation mais déconcentration de la procédure U.T.N. en 1985 ; la procédure n’est décentralisée que depuis la loi SRU de décembre 2000. Les élus siégent en Commission d'U.T.N. tout comme les élus membres du Comité de Massif et donnent un *avis* au Préfet de Région, qui décide au nom de l'Etat (le rôle du S.E.A.T.M. est cependant déterminant),

Les délais de la procédure centralisée d'avant 1983 ont été effectivement raccourcis : avant la décentralisation, c'est une Commission Interministérielle qui décidait et les délais de signature des Ministères impliqués furent par exemple de 3 ans pour LUCHON ! La procédure déconcentrée est plus rapide : une fois les études réalisées (elles doivent de toute façon être menées, notamment en matière d'économie ou sur la fiabilité des investisseurs), quatre mois de délais suffisent généralement pour obtenir l'accord de l'Etat. Ces quatre mois coïncident d'ailleurs souvent avec les quatre mois d'hiver au cours desquels les entreprises ne peuvent pas conduire les travaux,

Les réalisations de pistes sont aussi soumises à autorisation et avis du S.E.A.T.M. (depuis notamment l'expérience des Arcs, où un téléphérique fut édifié avant que l'on sache précisément comment pouvaient redescendre les touristes !),

On constate une diminution constante du nombre de dossiers déposés. Depuis la mise en place de la procédure en 1977, 292 autorisations ont été données (17/an), 96 refus prononcés (6/an), 861 remontées mécaniques autorisées (51/an). Les débits des télésièges ont été quasiment doublés. Plus de 6 millions de m2 de HON ont été autorisés (354.000 m2/an), avec une pointe en 1983-1985 et une baisse régulière depuis,

Quatre vingt onze mesures de protection ont été prescrites dans le cadre de l’instruction des 588 dossiers soumis à la procédure U.T.N., dont 21 réserves naturelles, 52 classements de sites, 11 forêts de protection, 7 arrêtés de biotope,

La procédure est aussi une incitation à l’intercommunalité : élaboration et approbation de 4 schémas de cohérence par exemple (Oisans, Grand Massif, Serdagne-Capcir, Tarentaise) et mise en chantier de celui des Pays du Mont Blanc, approbation de dossiers U.T.N. concernant des territoires intercommunaux (Aiguille Grive, La Grande Plagne, Les Rousses…), implication des administrations départementales et régionales.

En revanche, la possibilité, prévue par la loi, de s'affranchir du contrôle de l'Etat en se dotant d'un Schéma directeur n'a pratiquement pas été utilisée du fait de la lourdeur de cette dernière procédure.

<u>L'originalité de l' U.T.N. réside dans la logique de projet qu'elle implique : c'est un passage obligé pour la réflexion sur le fond et pas seulement l'application automatique d'un règlement rigide.</u>

<u>Les modifications apportées par la loi S.R.U. du 13 décembre 2000</u>

Les dispositions nouvelles issues de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain qui ont modifié la loi « montagne » n'ont pas apporté de changements importants concernant l'urbanisation en zone de montagne. Le grand toilettage juridique de la loi « montagne » que certains pouvaient espérer n'a pas eu lieu. Toutefois des innovations sont apparues. Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), qui étaient rendues obligatoires pour chaque massif par la loi de 1995 deviennent facultatives et peuvent concerner tout ou partie de chaque massif. Elles peuvent donc dorénavant fixer sur certaines parties du territoire les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur du territoire, elles peuvent adapter les règles nationales d'urbanisme et doivent être soumises à enquête publique dans les conditions du nouvel article R III-27 du Code de l'Urbanisme issu du décret n° 2001-260 du 27 mars 2001. Cette innovation tient à la volonté du législateur de faire participer les associations et les habitants des zones de montagne de manière plus active à l'élaboration des documents d'urbanisme.

La hiérarchie entre l'ensemble des documents d'urbanisme n'a pas été bouleversée en montagne :

- les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Schémas de secteur doivent toujours être compatibles avec les prescriptions particulières ou, à défaut, avec les dispositions particulières aux zones de montagne des articles L. 145-I et suivants du Code de l'urbanisme.

- les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les SCOT et les schémas de secteur ou, à défaut, avec les directives.
- la loi SRU autorise la création de zones d'urbanisation future (ZUF) de taille et de capacité d'accueil limitées, situées en discontinuité de l'urbanisation existante dans les cartes communales et les PLU lorsque l'urbanisation en continuité compromettrait la préservation des terres agricoles de valeur ou les paysages. La création de telles zones est néanmoins autorisée à titre exceptionnel, après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites (la législation de 1985 avait restreint l'urbanisation en zone de montagne).
- la loi SRU a enfin précisé, dans son article 44, que, sur les rives des plans d'eau naturels ou artificiels situés en zone de montagne, peuvent être seuls autorisés les gîtes et refuges d'étape ouverts au public, dès lors qu'ils sont nécessaires à la pratique de la promenade et de la randonnée.

Par contre, la section II du code de l'urbanisme prévoit désormais, depuis cette loi, des opérations d'aménagement (Opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir, voir plus loin) ayant pour objet l'amélioration du parc immobilier touristique et l'amélioration des espaces publics, du stationnement, des équipements d'infrastructure et du traitement de l'environnement, leurs objectifs, la procédure de création et le financement.

L'ensemble de ces dispositions, qui dénote une vision plus décentralisée, devrait faciliter la prise en compte de l'identité des territoires.

Tableau 29 : Enjeux et difficultés de l'aménagement en montagne : Isola 2000

Frontalière de l'Italie, la commune rurale et touristique d'Isola se trouve en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, dans le département des Alpes Maritimes. Située au cœur du Parc National du Mercantour, dans la zone montagneuse de l'arrière-pays niçois, elle s'étire de 870 à 2800 mètres d'altitude. En 1999, la commune comptait 536 habitants.

Quoique complémentaires, le village d'Isola et la station d'Isola 2000 sont souvent en compétition : la station de ski possède par exemple sa propre école communale et dispose d'une mairie annexe ainsi que d'un office de tourisme plus important en moyens financiers, humains et techniques que la simple antenne présente sur le village d'Isola. Ce dernier s'est par contre doté d'un complexe aquatique couvert très moderne, comme pour rééquilibrer le bourg après la construction de la piscine au cœur de la station.

Comme très souvent en montagne, l'histoire de la station explique ce développement bipolaire. La station de ski a été créée en 1970 à l'issue d'une convention approuvée par arrêtée ministériel et signée entre la commune d'Isola et la Société pour l'Aménagement et la Promotion de la Station (SAPSI) d'Isola 2000, créée cette même année par un aménageur privé, le groupe anglais Sunley Investment. Cette convention autorisait une Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) de 180.000 m2 de surface hors œuvre nette (SHON). L'objectif de l'opération vise à créer une station intégrée : aménagement, gestion, hébergement, remontées mécaniques, autres équipements, promotion sont confiés à une seule structure, la SAPSI. L'opération est donc conduite en « tout privé » lors de la première phase : achat du foncier à la commune, ZAC privée, développement autonome sans lien spécifique avec la commune.

Après des déboires financiers, la société concessionnaire est amenée à se restructurer en 1979 et engage dès 1980 une nouvelle politique d'aménagement et de gestion : elle tente durant cette seconde phase de relancer la station en impliquant financièrement la commune, sans pour autant lui donner une réelle autorité. Une convention passée entre la commune et la SAPSI en mars 1985 confie à cette dernière la gestion de l'office de tourisme, après dissolution de l'office municipal d'Isola. Elle permet également de mettre à la disposition de la société... la mairie annexe. Une demande d'extension des droits à bâtir est validée par arrêté du préfet de région en juillet 1988. La capacité d'accueil d'isola 2000 est alors étendue à 255.000 m2 de SHON tout en restant dans la limite du Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) initial.

La troisième phase, dans les années 1990, voit le groupe Bouillon succéder à l'acteur privé précédent. Ce troisième aménageur acquiert alors la SPASI alors que la commune d'Isola est lourdement impliquée dans les dépenses liées à l'aménagement touristique général de la commune, sans aucun contrôle réel sur la conduite de l'opération. Bien que contrôlant tous les instruments stratégiques (remontées mécaniques, office de tourisme, parkings, accueil), le groupe privé ne parvient pas à gérer efficacement l'existant et à relancer l'aménagement de la station.

A la fin des années 90, une quatrième phase voit l'arrivée du groupe Ricobono qui succède au précédent, la liquidation judiciaire de la SAPSI, en cessation d'activité depuis juin 1997. La période actuelle est donc marquée par l'éclatement du système originel (un seul propriétaire privé). On s'oriente aujourd'hui vers un système à acteurs multiples (le groupe Ricobono, qui possède 90 % du foncier, revend peu à peu ses droits à bâtir), dans lequel la commune d'Isola cherche à s'intégrer de plus en plus.

Cette dualité entre acteur privé (Isola 2000) et acteur public (Isola village) a contribué à creuser, durant des trente dernières années, un fossé identitaire entre les deux pôles, avec 311 habitants en station et 265 au village.

Malgré les difficultés financières actuelles, la station de sports d'hiver d'Isola 2000 représentera, à terme, un atout économique pour la commune d'Isola. Celle-ci travaille d'ailleurs au meilleur accueil des touristes et à l'attraction des promoteurs et opérateurs. Cette perspective est renforcée par la communauté de communes qui la lie désormais à Saint Etienne de Tinée (station d'Avron, moins sportive mais plus familiale, donc complémentaire) et Saint Dalmas le Selvage. Le Conseil général, qui subventionne à hauteur de 70 % les stations de sports d'hiver du département, intervient directement dans les programmes

d'aide à l'équipement rural de ces communes, dans la réfection de la route départementale reliant Isola à Isola 2000 (17 km), dans la sécurisation des parois rocheuses.

Un rapport concernant la gestion des stations de sports d'hiver de la région Provence-Alpes-Côted'Azur (Cour des Comptes, 2002) déplore le manque de planification et de concertation dans et entre ces stations. Celles-ci « apparaissent souvent aux communes de montagne en voie de développement comme l'unique chance de survie face au déclin de leurs activités traditionnelles ». Mais leurs moyens financiers ainsi que leur capacité d'expertise et de contrôle sont souvent insuffisants au regard de l'ampleur des projets, d'où des montages juridiques complexes, causes de surcoûts et d'irrégularités. Toutes ces difficultés enseignent « qu'une analyse préalable réaliste des enjeux financiers, que le recours à des subventions intercommunales constituées à cet effet et que l'adossement à une collectivité territoriale plus importante, comme le département, constituent sinon un gage de succès, du moins la garantie d'atténuer les risques inhérents à ce type d'activité ».

2. Les enjeux actuels de l'aménagement et de la protection de la montagne

Les journalistes s'y perdent (sans s'en rendre compte), privés de la référence au discours de l'aménagement « *top-down* » longtemps privilégié par l'Etat. *Le Monde* daté du samedi 10 janvier 1998 ne titrait-il pas « *Les communes de moyenne montagne revendent leurs stations de ski – la période de l'or blanc est révolue* » ? *Le Monde* daté du vendredi 1er décembre 2000 « *Les bétonneurs repartent à l'assaut de la montagne – les projets touristiques se multiplient* » ? *Le Monde* daté du vendredi 31 octobre 2003 à nouveau : « *les élus de montagne ne sont plus éblouis par l'or blanc* » et « *Le conseil général de l'Isère tranche dans le vif : onze stations de moyenne montagne n'auront plus de subventions* » et « *les Pyrénées-Atlantiques aussi se tournent vers le privé* » ? *Le Monde* daté du vendredi 26 décembre 2003 « *Les stations de ski misent sur le gigantisme : les investissements dans les Alpes et les Pyrénées ont atteint le montant record de 324 milions d'euros en 2003 »* ?

Ce court exemple montre fort bien combien la situation de certaines moyennes montagnes diffère de celle des « usines à neige » de la Tarentaise ou de la Maurienne dans lesquelles d'importants programmes immobiliers ont encore vu le jour ces dernières années.

La pratique des sports de montagne a subi une évolution assez rapide, plus marquée ces dix dernières années avec le développement des formes d'escalade, le canyoning, l'apparition de nouvelles glisses, la banalisation du ski de fond, le développement de randonnées en raquettes, le ski de montagne, les sports aériens. En 1980, la plupart des stations n'offraient qu'un choix très limité d'activités, avec peu de remontées mécaniques. Aujourd'hui, ce sont les vallées entières qui sont concernées par une fréquentation en hausse constante, ce qui ne va pas sans provoquer de graves problèmes de sur fréquentation ou de pollution. La plupart des collectivités ont pris conscience des dangers de déstructuration des sociétés et des milieux montagnards que peut faire peser le tourisme s'il n'est pas maîtrisé. Le tourisme de montagne doit s'insérer désormais dans une dynamique de développement durable.

D'autant que la seule pratique « neige » qui a fondé la croissance de la fréquentation des stations atteint actuellement son niveau de stabilisation :

- le taux de départ des Français aux sports d'hiver ont globalement décliné entre 1995 et 2001 en passant, pour les longs séjours, de 8,6% à 7,1 % tandis que les courts séjours ont connu une stabilisation autour de 1,8%. Le repli des sports d'hiver est plus accentué que celui des vacances d'hiver en général,
- les taux de départ ne progressent plus légèrement que l'été (9,6 %),
- les nuitées d'hiver à la montagne des Français :(58 millions dont 10 à l'étranger) sont stables,
- seules les nuitées d'été à la montagne des Français (120 millions dont 20 à l'étranger) augmentent légèrement sur le long terme.

La pratique des sports d'hiver est partout dans le monde un loisir onéreux et un loisir de jeunes gens. La pratique décroît rapidement avec l'âge : 28 % pour les moins de 21 ans, 15 % pour les 30 à 40 ans, 4 % pour les plus de 50 à 60 ans en France (SEATM, 1988). Moins sensible, le phénomène existe aussi pour le ski de fond. Le tourisme en montagne des enfants, mesuré par l'évolution des séjours collectifs, a sensiblement diminué. La Haute Savoie, par exemple, premier département d'accueil, a subi entre 1994 et 1999 une réduction de sa fréquentation pour les séjours des mineurs de près d'un cinquième (18 %).

Par ailleurs, la contemplation des paysages et la découverte de la nature restent en Occident des modèles culturels des catégories supérieures et intellectuelles. Toutes les études montrent la forte représentation des groupes sociaux les plus riches dans les stations de sport d'hiver, même dans les stations réputées « familiales ».

a. l'industrie des sports d'hiver a encore du souffle

Les stations de sports d'hiver ont réalisé d'excellentes saisons depuis 1999/2000 avec des taux de réservation pour les vacances de février qui oscillent entre 80 et 100 %. « L'industrie française » des sports d'hiver surfe aujourd'hui sur les nouvelles glisses. L'Europe, qui représente 48 % de la consommation mondiale, progresse, tandis que le Japon, situé à moins de 20 % aujourd'hui contre 35 % il y a quatre ans, manifeste quelques signes de reprise. Le snowboard, qui représente 25 % du marché mondial des sports d'hiver, élargit sa clientèle, s'imposant comme un phénomène planétaire.

Cependant, trois tendances lourdes sont relevées par des enquêtes sociologiques[231] effectuées dans certaines stations :

- la fidélisation de la clientèle attachée au site se fait par l'acquisition de résidences secondaires ; ce point est préoccupant lorsqu'on connaît la place importante qu'occupe traditionnellement la location en montagne (17,2 % des modes d'hébergement contre 9,4 % en moyenne nationale) et la fréquence moindre de résidences secondaires avec 37 % de l'hébergement non marchand contre 56,5 % pour l'ensemble des espaces touristiques ;
- la clientèle nouvelle, souvent de nationalité étrangère, est de plus en plus attentive à des facteurs d'aménagement : confort des installations (modernité du parc d'hébergement, des remontées mécaniques), fonctionnalité des stations (liens entre les stations) ;
- les visiteurs effectuant de courts séjours ou même des visites à la journée sont de plus en plus nombreux.

---

[231] Sénat, rapport n° 15, 2002, p. 163

Douze millions de Français prennent chaque année des vacances d'hiver et 5,4 millions séjournent en stations. Aux courts séjours en station des Français (1,8 millions), il convient de rajouter les 1,5 millions de séjours étrangers (1992-1993) qui forment actuellement le marché touristique de la montagne. Le développement continu des stations françaises de sports d'hiver a donné naissance à un secteur de services regroupant 120 000 emplois. L'offre touristique peut y être estimée à 1,4 millions de lits répartis en 164 stations (L'*ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS DE LA MONTAGNE*[232] en distingue 15 "grandes", 45 "moyennes", 104 "petites"). Les 4000 remontées mécaniques qui en dépendent génèrent un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 3,7 milliards de francs et emploient environ 14500 personnes. Les stations ont procédé, en 1993, à 700 millions de francs d'investissements (remontées, neige artificielle, aménagement de pistes) (*ANEM*, 1993).

Après les années euphoriques de développement débridé de la montagne, les difficultés persistantes d'enneigement ont révélé la fragilité financière structurelle des stations, surtout des plus petites soumises aux aléas des difficultés de trésorerie. Par exemple, durant la saison 92-93, la station d'Arette-La Pierre Saint Martin (Pyrénées) a subi une baisse de fréquentation d'environ 30 % par apport à l'année précédente et, comme les deux autres stations béarnaises (Gourette et Artouste), gérées par la *REGIE DEPARTEMENTALE DES STATIONS D'ALTITUDE DES PYRENEES-ATLANTIQUES,* elle a enregistré une chute brutale du chiffre d'affaires (42 millions de francs pour les trois stations en 91-92 et 32 millions en 92-93). Mais les mauvaises conditions atmosphériques des années 88-90 et 92-93 ne sont pas le seul signe de morosité. Le rythme de création de lits, qui se situait entre 35000 et 40000 unités par an entre 1985 et 1990, recule fortement depuis. Une trentaine de stations de sports d'hiver ont déposé un dossier au titre du Plan de relance de 1991 par le Ministère du Tourisme. Gresse en Vercors, Les Gets, Combloux, le Val d'Arly, Besse, les Rousses, la Bresse, Gérardmer, Xonrupt ...ont bénéficié, depuis 1993, d'une aide de l'Etat pour un total de 19 millions de francs accordés aux stations qui s'engagent dans un programme de redéfinition de leur parc d'hébergement.

Dès 1989 en effet, le cabinet *SEMA-METRA* avait travaillé, sur commande du *SEATM*, sur *l'état de la demande* en France. Les conclusions de l'étude furent sans appel : "*dans l'enthousiasme général, on a beaucoup trop construit et trop*

---

[232] ANEM, 1993 : 50, boulevard Malesherbes, 75008 Paris,.

souvent sur le même modèle". Or " *la demande de sports d'hiver, si elle n'est pas détaillée période par période, conduit à un surdimensionnement de l'équipement*". Le même constat a été posé par le cabinet *H.T.L.* qui soulignait l'évolution de la demande et la continuité des modes de production de l'offre "*où l'accent est d'abord mis sur l'équipement en remontées mécaniques et le volume des programmes immobiliers*". Le déséquilibre était donc prévu : " *l'équipement doit s'adapter à l'évolution de la demande soit environ 20 000 lits par an dont 5 000 banalisés. La sélection des projets doit se faire après des études fondées sur des marchés potentiels. La priorité doit être accordée à la rénovation ou restructuration de l'existant plutôt qu'à la création de stations ex nihilo*". Si les commanditaires de ces études (Etat, S.N.T.F., Association des Maires des Stations des Sports d'hiver, Syndicat des Moniteurs) n'ont pas jugé opportun de les rendre publiques, ils étaient prévenus des risques encourus par le suréquipement.

On retiendra surtout que les revirements du marché ont touché plus fortement les petites communes que les grandes stations. Ces collectivités rurales, attirées par le succès économique des grands sites, n'ont songé qu'à les copier sans que l'Etat leur rappelle leurs contraintes propres, plus fortes. Par manque de moyens ou en raison des défauts majeurs de leur situation, elle n'ont pu produire que des stations de faible envergure, qui ont maintenu tant bien que mal leur production économique grâce à la mise en marché de nouveaux terrains urbanisés dégageant des droits à construire, lesquels ont eux-mêmes servi à combler les déficits des investissements précédents. Cette pratique de la fuite en avant, qui peut perdurer quelque temps en période de croissance, s'est révélée désastreuse dès l'abord de la crise en 1989-1990.

En haute altitude, les pratiques nordiques occupent une part croissante dans les stations de ski alpin du fait de l'augmentation de la fréquentation touristique et de la diversification des activités. Ainsi 50 % du chiffre d'affaires annuel issu de la redevance d'accès aux pistes, soit plus de 900.000 €, est réalisé dans les Alpes du Nord, où les facilités d'accès et les capacités d'hébergement sont satisfaisantes, ce qui n'est pas toujours le cas dans les villages de moyenne montagne, qui n'ont pas les ressources financières suffisantes pour développer des structures d'accueil

Le constat des disparités, entre certaines entités de ski de fond orientées vers des objectifs de rentabilité très stricts et d'autres sites dont le fonctionnement repose largement sur le bénévolat, incite à préconiser le renforcement de la

cohérence et de la complémentarité des services proposés par les différents sites sur un périmètre géographique déterminé.

En « moyenne montagne », où il a contribué au maintien des emplois, le ski nordique constitue une activité importante en matière d'aménagement du territoire, et plus particulièrement en moyenne montagne. Cependant, la raréfaction de la neige est une des difficultés majeures du ski nordique.

Face à cette situation, le réseau France ski de fond préconise notamment de développer les pistes à une altitude plus élevée, d'investir en neige de culture, de favoriser les séjours scolaires en début de saison et l'utilisation des pistes d'entraînement par les sportifs de haut niveau.

Fondamentalement, l'avenir est aux sites qui ont la capacité de diversifier leurs pratiques en fonction des attentes nouvelles de la clientèle, qui ne sont plus seulement des attentes de sport, mais également de bien-être, de convivialité, de découverte du patrimoine et des paysages, et ce grâce notamment à des espaces aménagés et sécurisés, des sentiers de randonnées à pied ou à cheval, des activités ludiques familiales, en hiver comme en été. Telle est l'orientation choisie par le Massif central, où les élus veulent généralement développer le tourisme dans les villages.

Cette évolution des pratiques de ski nordique pose notamment le problème de l'aménagement de l'espace, car les nouveaux tracés des pistes devant désormais inclure plusieurs activités -pistes de ski, de promenade en raquettes, chemins pour piétons, stade de luges- doivent bénéficier de nouvelles servitudes.

Les professionnels entendus par la mission commune d'information préconisent également un élargissement de la redevance de ski de fond à l'ensemble des pratiques nordiques.

b. les difficultés du marché de l'immobilier en montagne

L'immobilier de loisir en montagne se valorise mal avec le temps.

A l'évidence, l'immobilier de loisir qui a fait fureur à la montagne dans les années 1960-1970, est passé de mode. Les clients sont devenus plus rationnels et n'investissent plus aveuglément. Pourquoi dépenser 25 à 50.000 € pour acheter un appartement à la neige, supporter des charges à l'année, payer des impôts locaux… alors que l'on va l'utiliser quelques semaines par an ? Louer revient

moins cher et permet plus de souplesse : on est pas assigné à un village, on peut changer de station et explorer la diversité des massifs montagneux.

Après les années euphoriques de reprise du marché immobilier de 1986 et 1987, où les ventes (comme les prix) avaient atteint des sommets, la commercialisation connaît un essoufflement certain. Dès 1988, la baisse avait atteint 13 %. L'offre en neuf reste actuellement encore élevée alors que le marché de l'ancien ou de la revente constitue aujourd'hui le tiers des hébergements commercialisés. L'immobilier de montagne profite timidement de la reprise : fortement secoué par la crise du début des années 90, le marché de la neige repart difficilement depuis deux ans : les investisseurs sont plus exigeants et les beaux produits sont rares. Cela fait environ deux ans que le marché de la neige, complètement délaissé au milieu des années 90, attire à nouveau les investisseurs, comme le constate Gérard Brémont, président de Pierre et Vacances, qui commercialise actuellement deux nouveaux programmes à Serre-Chevalier (Hautes-Alpes) et Valmeinier (Savoie). Ce volume important correspond aux programmes antérieurs autorisés par le *Comite des Unites Touristiques Nouvelles* qui sont loin d'être achevés. L'effort de qualité et l'offre de nouveaux produits est essentiellement le fait des grands investisseurs (sociétés financières, entreprises du bâtiment) qui prennent le relais des particuliers.

Les acquéreurs, que ce soit pour leur propre usage ou pour louer, recherchent avant tout la convivialité et des appartements plus grands : dans les années 1960 – 1970, on construisait des studios par dizaines de milliers. A l'époque, c'était à la mode. Tout le monde voulait son petit chez soi à la montagne , quitte à se serrer à cinq ou six dans moins de 20 mètres carrés. Aujourd'hui, le studio au pied des pistes est complètement boudé. Il y en a des centaines à vendre dans chaque station et on a le plus grand mal à trouver des acheteurs. C'est d'ailleurs pour s'adapter aux nouvelles attentes des vacanciers que les logements neufs construits depuis déjà quelques années offrent, à appartement équivalent (studio, F2,F3...) des surfaces de 15 à 20 % supérieures à celles proposées il y a une trentaine d'années. En conséquence, on constate en petite et moyenne montagne une absence de maîtrise du parc d'hébergement au plan quantitatif et qualitatif, une très faible diversification de l'offre, une disparité entre volonté exacerbée de promotion et qualité du réceptif existant. Les professionnels enquêtés par l'ANEM pensent qu'il convient tout autant de *restructurer l'offre* que de la rendre fiable en labellisant les produits. Cette nécessité est confortée par le plan marketing de *Maison de la France* qui met en valeur, sur plusieurs marchés, un changement dans la pratique du ski due notamment à l'élévation de l'âge des skieurs, la

pratique sportive étant remplacée par un loisir de ski plus "contemplatif" et "hédoniste".

Depuis 2001, les collectivités locales disposent dune « boîte à outils » assez complète leur permettant de programmer et de financer des projets de rénovation à grande échelle. Ce nouveau dispositif législatif tient en deux mesures phares. La première est un article de la loi Solidarité et Renouvellement urbain votée en décembre 2000 : son article 186 officialise les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs (ORIL et VRT, voir au chapitre 1 le paragraphe consacré aux résidences secondaires ; ce point sera développé un peu plus loin). Créées par délibération du conseil municipal, ces structures ont pour vocation d'améliorer, dans le périmètre déterminé, l'offre qualitative des logements locatifs à destination des clientèles touristiques et du personnel saisonnier ainsi qu'à maintenir ou à développer l'offre de proximité. Créées sur le même modèle que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les ORIL servent à redynamiser des zones touristiques vieillissantes comme les stations balnéaires, montagnardes ou thermales. Par ailleurs, un arrêté du 19 juillet 2001 crée le village résidentiel de tourisme (VRT) dans le périmètre de l'ORIL. Ce village propose à la clientèle des installations en bon état d'entretien général ainsi que de bonnes conditions d'accueil et de compétences professionnelles. Le VRT se distingue par l'affichage d'un panonceau placé à l'extérieur des locaux communs qui permet ainsi de prendre connaissance de son classement (un à cinq étoiles).

Ces nouveaux textes permettent aux collectivités de s'impliquer dans la rénovation de leur parc. La Compagnie des Alpes avait, dès 1993, mené une opération pilote à La Plagne dans un ensemble totalisant près de 900 logements. Elle avait convaincu 200 propriétaires de lui confier la rénovation totale de leur logement et de lui en donner la gestion locative pour neuf ans. Les arguments commerciaux sont ceux de la valorisation du bien, l'amélioration de la rentabilité locative, une faible participation financière aux travaux et des tarifs préférentiels sur les remontées mécaniques. En 1996, une formule sensiblement analogue, a été mise au point à Tignes. A ce jour, 170 logements (dont 45 % « volets clos ») ont été rénovés pour un montant total de 20 millions de francs hors taxes. Le chiffre d'affaires annuel géré par ces appartements correspond au remboursement des emprunts.

c

En 2001, la moitié encore des personnes qui séjournent dans les stations ne pratiquent pas le ski. D'autres font de la glisse occasionnellement. La montagne devient de plus en plus un lieu où l'on vient pour respirer le grand air, changer

d'univers, admirer les paysages couverts de neige. Cette approche nouvelle remet en question la gestion uniforme des « usines à ski ». Aujourd'hui, c'est le concept de station - village qui a les faveurs des touristes. Le produit immobilier classique est donc un produit dépassé. La rénovation des appartements, des parties communes, des façades des immeubles ne suffisent pas à redonner un nouvel élan touristique à une station. Pour changer de visage, la commune doit soigner ses abords et son environnement. Il y a beaucoup d'aménagements à réaliser au niveau de l'urbanisme, des espaces publics, du stationnement, des remontées mécaniques.

D'où l'inadaptation croissante des modèles axés sur la seule commercialisation de l'hébergement réceptif actuel. Les objectifs actuels des Professionnels Associés de la Montagne[233] visent à attirer en station des clientèles de villégiature. La réalisation d'un tel objectif passe forcément par un travail sur les conditions de l'hébergement et sur la qualité architecturale et de l'urbanisme des stations. Elle prouve l'aspect arbitraire de l'opposition doctrinale entre production urbaine et marché des loisirs.

Ce mouvement s'est déjà traduit depuis quelques années et hors campagne de promotion institutionnelle par le développement du secteur banalisé (un tiers de l'offre actuelle dans les Alpes) en nouvelle propriété ou para hôtellerie. La promotion ne fait encore ici que *suivre* l'évolution de la production de l'aménagement. Le renouveau de l'hôtellerie est surtout sensible en Savoie, dopée par les jeux olympiques d'Albertville. Le programme de 60 millions de francs consenti par la Compagnie des Alpes (Caisse des Dépôts) pour la rénovation de l'hôtel du Golf aux Arcs (265 chambres) témoigne de cette renaissance qui est plus le fait de grands groupes (*AQUARIUS, VITA-HOTEL, LATITUDES*...) que d'établissements familiaux. La station de Chamonix, par exemple, en quête d'une nouvelle image, a enregistré l'ouverture de trois établissements nouveaux en une seule année (1990).

Il y a, aussi, les déboires de la multipropriété : la formule, une semaine de vacances à vie, ne séduit plus. La multipropriété ne fait plus rêver. La simplicité de la formule avait pourtant tout pour séduire : contre une somme réputée modique, le « multi propriétaire » acquiert une semaine de vacances à vie dans une résidence. Au moins sur le papier. Dans les faits, le calcul n'est pas forcément avantageux. La

[233] PAM, association de regroupements de maires, d'hôteliers, d'industriels, de commerçants, d'exploitants de remontées mécaniques, de moniteurs de ski, de propriétaires de meublés et villages de vacances, etc. Maison du Tourisme, 14, rue de la République, BP 227, 38019 GRENOBLE.

semaine de multipropriété impose surtout des dépenses à vie, souvent insoupçonnées.

La croissance des produits "banalisés" et de l'hôtellerie vise pourtant des cibles de clientèles nouvelles. Face à la chute de fréquentation des touristes français, les grandes stations veulent conquérir le marché étranger en proposant des produits haut de gamme : déjà en 1994, dans les « valeurs sures, comme à Courchevel, Megève, Méribel, Chamonix, Val d'Isère, les appartements atteignent facilement les 30.000 Francs le m2, contre 10.000 F à Tignes, La Plagne qui vieillissent assez mal et ne rapportent que 2 % par an de rentabilité locative nette . La perspective des jeux olympiques a ensuite "dopé" le marché en le tirant vers le haut. Courchevel a pu ainsi poursuivre son programme de rénovation. Non loin de là, l'autre station olympique de Méribel a pu ouvrir le "Belvédère", un nouveau complexe qui accueille notamment le groupe japonais *Tonimaga*, lequel investit 90 millions de francs dans un hôtel 4 étoiles. A Val d'Isère, à Val Thorens, à Tignes, à Valmeinier, à La Plagne, à La pierre Saint Martin les projets d'agrandissement des stations continuent de voir le jour, même si le rythme en est très fortement ralenti. De nouvelles stations sont même créées, comme Saint-Michel 1800 (nouveau nom de Beaune-Le Thyl), reliée à Val Thorens, ou Sainte-Foy, reliée aux Arcs. Cependant ces projets, conçus de longue date, sont plutôt des "coups partis". Les responsables locaux s'accordent sur la nécessité de marquer une pause dans l'aménagement de la montagne afin de conforter l'existant. En effet, outre les effets d'asphyxie dus aux jeux olympiques, les stations révèlent une situation de fragilité financière structurelle qui les met au bord du dépôt de bilan. Parfois, comme en Pyrénées, les opérateurs locaux sont dans l'obligation d'attendre : La Société d'Equipement des Pyrénées Atlantiques gère ainsi plusieurs dossiers "délicats" en stations d'altitude sur la chaîne, dont l'encombrant projet des 25 hectares constructibles et des 4000 lits supplémentaires du Pic d'Anie qui ne trouvent ni acquéreur ni de promoteur.

Dans les Alpes du Sud, la situation de l'endettement communal demeure préoccupante. Certaines stations, comme Pra-Loup ou La Foux-d'Allos, obligées d'honorer le rachat de la société de gestion en même temps que l'achèvement de leur domaine skiable, ont très mal supporté la crise de trésorerie déclenchée par le manque de neige. Parant au plus pressé, le Conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur et les départements concernés ont été amenés à débloquer 25 millions de francs en bonification d'intérêts, concernant pour l'essentiel les remontées mécaniques.

Dans les Pyrénées la situation c'est une autre logique d'investissement qui prévaut : plus familiales et davantage tributaires d'un enneigement capricieux, les

stations des Pyrénées (La Mongie, Mont-Louis, Bolquère, etc) peuvent en effet difficilement être comparées à Val-Thorens ou Megève, notamment en termes de rentabilité locative. Toujours à la fin de la décennie 1990, si les prix sont en deçà des 10.000 F le m2, le rapport qualité – prix y est meilleur, du fait, notamment d'un habitat qui a su mieux résister que celui des Alpes à la vague de béton des années 1970-1980. Peyragude a été ainsi la première station pyrénéenne financée en grande partie par des capitaux privés. Avec une prévision initiale de 4 000 lits, née de la fusion des stations de Peyresourde et Les Agudes, à la limite des Hautes-Pyrénées et de la Haute-Garonne, cette station est sans conteste une réalisation unique dans le massif pyrénéen. Son originalité se retrouve aussi dans la maîtrise d'ouvrage, qui est assurée par une SEM dans laquelle sont associées les collectivités locales et les partenaires privés : Société Financière des Pyrénées (filiale de la *SOGEA*), Crédit National, Comptoir des Entrepreneurs, Compagnie BTP. En effet, jusqu'à présent, seules les collectivités locales s'impliquaient dans ce type d'opérations. Fortement endettées aujourd'hui, elles n'ont plus la capacité de financer seules d'autres réalisations. L'intervention de financiers privés apparaît ainsi comme une solution pour faire progresser l'aménagement.

Cependant, d'une manière générale, le nombre de grands projets est en très forte diminution : le temps de la maturité du produit ski étant arrivé, les stations gèrent et commercialisent plus qu'elles ne construisent. Cependant, par touches successives, elles sont amenées à corriger une image urbaine très typée, à qualifier à nouveau leur paysage et leur architecture. Val Thorens s'est ainsi lancé dans la correction des dérives inhérentes à un développement très rapide. La SOCIETE D'EXPLOITATION DES TELEPHERIQUES TARENTAISE-MAURIENNE *(SETAM)*, créée sous le statut d'une société d'économie mixte, ne limite pas sa vocation au rôle de propriétaire-gestionnaire du domaine skiable mais assume au préalable un action commerciale en faveur du remplissage des hébergements (Val Thorens Tours, Sarl créée en 1985). Cette station atteint des taux de commercialisation élevés de son parc (75 % des lits sont ici pris en charge par le réseau de commercialisation). Ce niveau, rarement atteint en montagne, est en étroite corrélation avec une politique de prospection agressive, une grille tarifaire étudiée et des choix stratégiques prudents. Mais, à l'image de *toutes les stations*, Val Thorens ne connaît pas de passage brutal d'une phase d'équipement-hébergement à une phase de gestion : l'optique commerciale des équipements a présidé à leur création et à leur plan de modernisation. Par ailleurs, le développement global de la station tient un rythme de croisière de 20 millions de francs de travaux par an, auxquels il faut rajouter les travaux de piste.

Les conclusions de l'étude de clientèle *SEMA METRA* (1988) montrèrent à quel point les stations étaient en concurrence dans un marché en saturation. Exemple typique d'une économie où l'offre a fini par rattraper et dépasser la demande, le secteur des sports d'hiver est resté marqué par la réussite des investissements privés et des complexes touristiques de grande envergure. Les organismes financiers et l'Etat ont appuyé sans réserve ce processus : entre 1970 et 1980, 1,2 millions de lits ont été créés en montagne. Cette expansion, menée sans toujours beaucoup de cohérence, connaît un coup d'arrêt au milieu des années 80.

Tout d'abord, le marché des sports d'hiver arrive à saturation en terme de clientèle, laquelle devient beaucoup plus exigeante sur le produit qu'on lui offre et n'hésite plus à arbitrer en faveur d'autres formules touristiques devenues attractives. Par ailleurs, les conditions économiques deviennent sévères, avec des taux d'intérêt réels très élevés qui rendent les emprunts aux fins d'investissement beaucoup plus onéreux. A ces tendances structurelles s'ajoutent les handicaps de la conjoncture et notamment les déficits en neige des années 87/90 qui bouleversent les plans de trésorerie et creusent des déficits que l'on attendait pas. Face aux difficultés dans le remboursement des emprunts, les organismes de crédit optent pour des critères d'engagement draconiens, et l'Etat met un terme à ses aides notamment en faveur de l'immobilier.

Malgré cela, de nombreuses stations continuent dans leur logique d'investissement lourd et se trouvent, au tournant des années 90, dans une grave crise financière qui ne tarde pas à déboucher sur une crise sociale. Il leur faut proposer à court terme un produit de meilleur rapport qualité/prix que celui de la collectivité voisine, c'est-à-dire commencer par la considérer comme une entreprise concurrente - schéma de pensée peu usité par l'élu néophyte - au même titre qu'une station plus éloignée ou que celle d'un massif lointain.

Si on ne construit plus de nouvelles stations (notamment dans les Pyrénées, où la course à l'équipement est finie depuis quelques années), de grands sites porteurs existent cependant encore. Les communes ne souhaitent généralement pas les aménager : les élus locaux leur préfèrent des projets plus modestes, parfois non rentables mais situés sur des territoires qu'ils maîtrisent politiquement plus facilement. Mais il faut insister ici sur le fait que, *du point de vue de l'offre*, certaines stations peuvent encore s'étendre : il reste des sites à exploiter par densification des pistes, restructuration des appareils obsolètes, interconnexion avec des villages d'accueil qui cherchent à se rapprocher de stations existantes. Là encore, le dialogue et l'information est le recours privilégié par les services de l'Etat, plus que le refus d'autorisation de construire.

Pour aider à la résolution de cet ensemble de problèmes, la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains a créé deux outils d'aménagement nouveaux en décembre 2000, l'ORIL et le VRT :

- La section II du code de l'urbanisme prévoit désormais, depuis cette loi, des opérations d'aménagement (Opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir) ayant pour objet l'amélioration du parc immobilier touristique et l'amélioration des espaces publics, du stationnement, des équipements d'infrastructure et du traitement de l'environnement, leurs objectifs, la procédure de création et le financement. Outre l'amélioration de l'organisation urbaine par traitement et requalification des espaces publics, l'ORIL permet aux collectivités locales de donner des aides aux personnes chargées des travaux de réhabilitation et de la mise en marché du parc locatif. Cette incitation aux propriétaires pour qu'ils engagent des travaux de réhabilitation peut aider à adapter les appartements aux besoins des clientèles. Cependant, l'expérience montre que les municipalités peu enclines à se lancer complètement dans la démarche et qui n'engagent pas la procédure d'elles-mêmes rencontrent beaucoup de difficultés dans les résultats et le suivi de l'opération[234].
- le nouveau produit touristique que constitue le village résidentiel de tourisme suppose que trois conditions soient réunies : la réhabilitation et la commercialisation doit être réalisée par un exploitant unique (ce qui oblige à concevoir la gestion et la mise en marché avant la définition du programme, dont de lier étroitement la production à la commercialisation), les propriétaires doivent conclure avec l'exploitant un contrat de location d'au moins neuf ans, un classement rigoureux permet d'identifier le produit d'hébergement et de prestations touristiques.

Au niveau local, des études diagnostics et des expertises d'ingénierie financière et immobilière de marketing et d'impact sur le développement urbain et sur l'économie résidentielle sont réalisées en même temps que le projet de station des communes.

---

[234] P. Edelman, *Les ORIL : un dispositif nécessaire mais délicat à mettre en œuvre*, mémoire de maîtrise d'IUP Aménagement et développement territorial, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2003, 67 p.

c. l'évolution des équipements

Face à la concurrence, il faut aussi moderniser les équipements en fonction d'études de détails qui permettent de vérifier si les débits des équipements répondent aux changements des pratiques, si la sécurité est assurée.

L'aménagement des pistes de ski alpin

La rentabilité des équipements (notamment des remontées mécaniques) dépend de la fréquentation des pistes desservies : ce sont donc les caractéristiques de la piste, le soin apporté à sa réalisation et à sa préparation qui conditionnent la rentabilité des installations. Le parc français de remontées mécaniques occupe la première place mondiale avec plus de 4000 installations (près de 3000 téléskis, 857 télésièges, 142 télécabines, 63 téléphériques, 19 funiculaires, 4 chemins de fer à crémaillère, 10 ascenseurs...). Le débit total de ces installations est important : la population de Rome pourrait être transportée en une heure... soit 3,4 millions de passagers/heure. Ce parc a décuplé de 1960 à 1990, et est stable depuis en raison de la stagnation de la demande de ski. Une des préoccupations principales des exploitants réside dans le coût élevé du renouvellement des remontées mécaniques : les investissements représentent le quart du chiffre d'affaire de ce secteur économique.

Les pistes balisées et damées ne représentent en général guère plus de 25 % de l'enveloppe des domaines skiables : les bons skieurs trouvent à proximité des pistes les vastes espaces non damés peu aménagés et de difficulté soutenue qu'ils affectionnent.

En fait, le gros de la clientèle est dilettante. La plupart des skieurs ont une prédilection pour les pistes faciles, bien préparées. Les pistes difficiles ne les attirent que pendant un laps de temps assez court de leur journée de ski. Le ski est exploitable commercialement sur des pistes dont la pente moyenne est comprise entre 10 et 50 %, la majorité des clientèles (+ de 80 % des skieurs) trouve son plaisir sur des pentes entre 10 et 30 %, les skieurs confirmés sur des pentes de 30 à 50 %. L'aménagement de la piste de ski vise donc à éliminer toutes les embûches tout en conservant les mouvements du terrain qui ont une valeur ludique et introduisent une diversité : il faut aménager les pistes de sorte que chaque pratiquant ait l'impression d'être un bon skieur, donner le sentiment de bien skier ou de progresser est un élément considérable de satisfaction du client :

- rabotage des ruptures de pente trop vives qui s'avèrent être des points d'appréhension : le skieur ne sait pas comment il faut enchaîner la descente ;
- adoucissement des murs trop raides, à faire suivre d'un replat qui rassure le skieur ;
- modelage des mouvements amples qui donnent aux skieurs des sensations de glisse agréables et variées mais élimination des bosses trop dures qui peuvent dérouter ;
- correction des dévers trop importants dans lesquels les skieurs ne se sentent pas à l'aise ;
- suppression de tous les obstacles (rochers, arbres, trous…) qui peuvent se trouver à l'origine des accidents ;
- augmentation des débits des remontées mécaniques afin de diminuer le temps d'attente et les temps en ligne, en liaison avec la capacité de la piste à recevoir un surcroît de skieurs soit en augmentant la largeur, soit en ouvrant un écoulement supplémentaire, soit en supprimant les points durs qui réduisent la fluidité ;
- installation d'enneigement artificiel ; la production de neige est très coûteuse (2 euros le m3 au minimum), il faut donc la réserver au plus grand nombre possible de skieurs ;
- damage précoce et soigné, qui est favorisé par l'enherbement des surfaces remodelées, qui permet un meilleur compactage et une détérioration réduite des dameuses.

L'aménagement des pistes valorise donc les investissements matériels et humains et les rentabilise : valorisation directe par une meilleure rentabilité des équipements ; valorisation indirecte par la satisfaction de la clientèle d'hiver (confort et plaisir du skieur) et d'été (bonne intégration des aménagements dans le paysage et préservation de l'environnement).

Dorénavant, des Plans de pistes (au 500e ou 1.000^{e}) permettent aux gestionnaires des aménagements des stations :

- d'effectuer un travail de gestion fin des points durs, d'évaluer les coûts d'entretien à l'hectare et les rendements des machines selon les secteurs ;

- d’apprécier, à partir des comptages sur les remontées mécaniques, les flux et les densités sur les pistes, analyser les causes d’éventuels dysfonctionnements ;
- de programmer des travaux d’aménagement et d’engager les budgets correspondants ;
- une démarche de projet est nécessaire pour l’implantation de chaque piste : l’implantation doit être faite par un topographe (implantation de l’axe et des cotes, des entrées en terre, lever après les travaux pour ne payer que les quantités réellement effectuées) ; le repérage des venues d’eau et des zones humides est plus efficace au printemps : selon la nature des eaux à traiter, les travaux d’assainissement sont engagés avant ou après les terrassements ; la récupération de la terre végétale est systématique et soignée ; l’aménagement des accès au chantier s’inscrit chaque fois que possible dans le projet de piste, car il permet l’entretien estival des remontées mécaniques ; d’autres opérations préalables au terrassement (drainage des zones humides, détournement d’écoulement superficiel, mise en place de pièges à matériaux) sont à concevoir dès le projet de piste.

Ces Plans s’intègrent dans un Schéma général d’aménagement de la station qui assure cohérence à moyen terme et évite reprises successives de travaux. Ce Schéma intègre la création et l’entretien de pistes d’exploitation, qui servent à la fois aux chantiers, à l’entretien des remontées mécaniques et aux engins de damage. Les aménagements inscrits aux schémas intègrent toutes les contraintes de base : sécurité, protection de l’environnement, économie du projet.

L’élaboration du Schéma d’aménagement d’un site va consister à étudier tous les écoulements naturels susceptibles d’être attractifs pour les skieurs, à recenser les points forts (zones de réception, points de distribution et d’échange), les points « durs » éventuels (franchissements de murs, torrents, sagnes) et à définir les équipements et aménagements correspondants. Simultanément, on apprécie l’intérêt de l’opération compte tenu des contraintes diverses – sécurité, climat, enneigement – des coûts des équipements nécessaires, des problèmes particuliers d’environnement et de la fréquentation potentielle par la clientèle des skieurs.

Cela implique un travail prévisionnel très précis dans l'appréciation des risques :

- des reconnaissances in situ pour apprécier la dimension, la qualité du site et de l'aménagement envisagé ;
- l'examen de photographies aériennes stéréoscopiques qui restituent le relief, travail au sol qui donne une image du site à l'échelle de l'homme ;
- un travail sur document topographique pour déterminer les surfaces des pistes, le volume des terrassements ;
- une cartographie thématique des contraintes et des potentialités pour tester l'opportunité de l'aménagement : cartes des pentes (0-45 % ; 45 – 60 % ; au-dessus de 60 %), carte des risques naturels, carte des contraintes climatiques, zonages des enjeux d'environnement (flore, faune, paysage).

D'une manière générale, si les Etats portent une attention extrême à l'état du domaine skiable et à la sécurité de ses équipements, il ne souhaitent plus prendre en charge le coût des travaux de piste rendus nécessaires par les modes de consommation du loisir ski : les collectivités locales ou les propriétaires des pistes supportent aujourd'hui seules le financement de la rectification du profil des pistes, veillent à leur couverture végétale afin d'éviter les problèmes pour les dameuses, les trous de fonte, etc.

De manière tout à fait identique, l'évolution des modes de consommation a particulièrement modifié l'attente des skieurs vis-à-vis des stations : on exige toujours plus la *garantie neige*. La neige de culture est devenue un passage obligé pour la plupart des stations

La neige de culture en France, c'est161 sites équipés, 2.506 hectares enneigés, 134.702 kW de puissance installée, environ 150 investissements de neige de culture /an et 526 investissements en remontées mécaniques.

Le recours aux canons à neige n'est cependant envisagé qu'avec une extrême prudence, même si la technologie moderne et la situation de monopole du principal fabricant assurent des utilisations optimales (canons entièrement automatiques). Car il est cher : en moyenne 150.000 euros pour équiper un hectare, soit environ 400 mètres de piste. La moyenne des dépenses annuelles de fonctionnement à

l'hectare revient à 7.000 euros à l'hectare (électricité, damage, entretien)[235]. Ce qui amène le prix de la neige de culture à presque 2 euros par mètre cube.

De plus, la probabilité de faire fonctionner les canons à neige en Pyrénées, par exemple, est parfois faible : le canon ne demande pas seulement de l'eau et de l'air comprimé, mais aussi un climat favorable et notamment un rapport température / degré d'hygrométrie difficile à obtenir dans certaines stations. Plus le taux d'humidité est élevé, plus il exige de l'air froid et inversement, plus il fait sec, plus les stations ont la possibilité de fabriquer de la neige à température douce (jusqu'à + 2,5 ° C avec 15 % d'humidité à Font-Romeu). L'ouest de la chaîne des Pyrénées se trouve ainsi défavorisée, car en situation climatique plus humide et douce. L'équipement de la station y est d'autant moins rentable sur certaines pistes qu'il est onéreux: 300.000 euros à l'hectare. Enfin, le canon consomme beaucoup d'eau et certaines stations ont parfois dû choisir entre la desserte correcte en eau potable et la fabrication de neige (de 400 kg d'eau au m^3 à 600 kg d'eau au m^3) ;

Autre facteur limitant parfois, l'absence de système de gestion performant : aucune station pyrénéenne n'était gérée, jusque dans les années 1990-1992, sur la base d'une comptabilité analytique. Le forfait vendu par borne informatique, les cartes magnétiques sont encore peu développées bien qu'elles permettent de connaître instantanément l'état des postes de dépenses. La gestion en régie directe communale, solution encore mal maîtrisée en termes d'adaptation comptable à la gestion des activités de loisir, ne permet pas d'évaluer précisément les postes de dépenses (la comptabilité des régies agglomère les dépenses par poste financier et non par fonction) et empêche de mettre en place les stratégies adaptées à la résolution des problèmes actuels posés par la gestion des espaces touristiques ;

Cependant, l'aménagement d'installations d'enneigement représente un réel marché industriel : York, filiale d'un groupe américain de réfrigération, et sa société sœur Duplan Engineering réalisent près de 70 % du marché français évalué en 1994 à 145 millions de francs.

Par ailleurs, la modernisation des investissements en matière de gestion des ressources humaines est difficile ; le mauvais enneigement de 1987 à 1990 a provoqué le départ des professionnels formés vers des situations plus sûres, généralement dans le massif alpin ou sur la côte. Cet aspect purement conjoncturel tend à reproduire en montagne le phénomène de la déprise agricole de l'espace rural. Si depuis 1985 la loi "montagne" autorise la pluri activité, le

---

[235] SEATM, 2002

problème de la sécurité sociale demeure et n'a pas été réglé (le tourisme en montagne représente 18.000 unités de travail en France, 7.500 dans les Pyrénées). La formation est ainsi nettement insuffisante, le personnel communal souvent pléthorique, particulièrement sur la chaîne des Pyrénées. La situation, du point de vue de la gestion des ressources humaines, est parfois dramatique: le personnel ne maîtrise les langues étrangères, la plupart des "perchmen" ou agents d'accueil ne sont pas en état d'apprendre la langue, tout comme les élus ne peuvent licencier ce personnel.

Les collectivités sont ainsi peu ou prou amenées à se tourner vers le secteur privé pour "assainir" la situation ou se désengager tant que faire se peut. Pourtant, même de ce côté, les problèmes subsistent : certaines entreprises qui ont investi sur ce marché n'ont aucune expérience du ski. Les groupes du B.T.P. l'ont fait par soucis de diversification (SOGEA, des entreprises industrielles, les Grands Travaux de Marseille, certains groupes espagnols) et on ne connaît pas toujours leurs motivations stratégiques, si tant est qu'elles en aient. S'agit-il pour elles de faire travailler leur propre entreprise de B.T.P. en construisant hébergements, remontées mécaniques, terrassements ou, au contraire, seulement la volonté d'investir et de diversifier les activités du groupe ? Certains ne cherchent qu'à développer la promotion immobilière, d'autres gèrent le stations. Pour leur part, les sociétés de service (Lyonnaise des Eaux, Générale des Eaux,...), qui ont l'habitude des contacts avec les collectivités locales, ne prennent pas de grands risques (elles travaillent, à leur habitude, en affermage et occupent une situation quasi monopolistique dans la gestion des services publics). Les banquiers (à l'image de la Caisse des Dépôts et de ses filiales, dont la compagnie des Alpes) et certaines banques d'affaires continuent également à s'intéresser - avec prudence - au tourisme des sports de montagne.

L'aménagement touristique prend ainsi un caractère permanent dans les stations et il tient le plus grand compte de la contrainte économique, d'autant que les travaux en altitude connaissent un accroissement quantitatif et qualitatif dû à l'équipement des sites pour le tourisme estival : en effet, les tendances du marché confrontent l'aménagement neige à la nécessaire pluriactivité.

d. la multi–activité des stations touristiques

L'emploi touristique dans l'ensemble des stations d'hiver et d'été est estimé en 2002 à 120.000 personnes :

- 18.000 employés dans les remontées mécaniques (3500 permanents) ;
- 12.000 moniteurs de ski en activité ;
- 27.000 salariés de l'hôtellerie – restauration ;
- 5.600 accompagnateurs en moyenne montagne ;
- 1.280 guides de haute montagne.

La pluriactivité est l'exercice de plusieurs emplois salariés ou activités indépendantes différentes, assurés de façon successive ou simultanée dans l'année par un seul individu. Cette pratique caractérise l'économie montagnarde. Longtemps condamnée par certaines organisations syndicales agricoles, elle est mieux reconnue depuis la crise agricole de la politique agricole commune des années 1980. Elle représente aujourd'hui une pratique d'emploi non marginale : 21% agriculteurs pluriactifs pour la France entière, 27 % pour les Alpes du Nord.

Pourquoi est-elle nécessaire en montagne ?

Si la fréquentation estivale de la montagne va croissante, la rentabilité des activités n'est pas toujours évidente. La saison d'été est en effet trop courte pour la majorité des professionnels de la montagne. Du 10 juillet au 20 août, environ 50 000 personnes auraient séjourné à l'Alpe d'Huez, chiffre relativement modeste pour une station dont la capacité d'hébergement s'élève à 32 000 lits. La relative faiblesse des données de fréquentation doit être nuancée : si la saison est courte, la durée des séjours est plus longue qu'en hiver (de une à trois semaines contre quatre à sept jours). Une station de montagne de 30 000 lits peut ainsi être considérée comme "pleine" lorsque 25000 lits sont occupés en hiver contre 12000 en été. La saturation des activités est cependant plus rapide l'été : les vacanciers restent dans le périmètre de la station pour une durée de séjour plus longue et les stations leur offrent moins d'activités. Les plus de 50 ans représentent plus de 40 % des touristes à la montagne.

L'été reste ainsi, à l'exception des stations thermales de montagne, un complément de l'hiver. La majorité des stations réalisent seulement 20 % de leur chiffre d'affaires annuel l'été (35 % dans les meilleurs cas). Cependant, la saison estivale est plus qu'un complément, surtout pour les stations qui souffrent d'une manque chronique de neige : *c'est une saison qui permet la survie : l'été, qui était auparavant une « cerise sur le gâteau » pour les stations, est devenu essentiel à l'équilibre financier des stations, même du rang de La Clusaz, par exemple.*

Si en hiver les stations font le plein, hors saison, elles multiplient les initiatives pour attirer les familles.

Aussi, depuis les années de crise, les stations d'altitude se sont lancées dans la réalisation d'aménagements "d'été" directement liés à l'expression de la demande de loisirs : aires de jeux, sentiers, sanitaires, golfs, lacs artificiels, équipements pour sports d'eaux vives (rafting en tête). Ces équipements sont parfois commercialisés sous forme de forfaits multi-loisirs : à Orcières-Merlette, un forfait semaine de 30 € donne accès à la télécabine, à la patinoire, à la piscine et au mini golf. Ce prix est de deux fois inférieur au seuil de rentabilité : sa fonction est de nature incitative. A Bagnères, une animation gratuite fonctionne de mars à octobre et a permis aux hôteliers de se constituer une nouvelle clientèle. L'avantage du forfait est qu'il permet d'inciter à l'utilisation aux beaux jours des infrastructures conçues pour la diversification du loisir d'hiver : palais des sports, piscine, patinoire, centres de remise en forme, remontées mécaniques.

En réalité, le coût des aménagements d'été est moindre que celui de leur fonctionnement : le volume du personnel nécessaire est identique à celui de l'hiver, mais le chiffre d'affaires généré est bien moindre. Cette inversion entre coûts et profits de gestion explique la tendance des collectivités à confier ces activités à des prestataires privés. Là où, il y a quelques années, la commune, *via* son office de tourisme, s'occupait de tout, les associations, sociétés, clubs...ont pris la relève selon des formules diverses. Ainsi, aux Sept-Laux, les prestataires relèvent tous du droit privé ou du statut des professions libérales : même l'accompagnateur de moyenne montagne s'est mis à son compte. Dans le Jura, la station de Mijoux-Lelex-La Faucille a confié la gestion de ses activités non pas à son office de tourisme, mais à une association. A Isola 2000, seul le golf est géré par la station. Aux Ménuires, le Club des Sports gère la carte à puce multi-loisirs qui fédère tous les prestataires, et se paye en commission. A Orcières-Merlette, les remontées mécaniques et le superbe Palais des sports (à l'origine du surendettement de la commune) sont gérés par une SEM qui doit supporter des pertes s'élevant à environ 8 millions d'euros sur 4 ans. L'Office du tourisme ne gère directement que la base des loisirs dont les activités sont gratuites[236].

Dans la famille des prestations courantes, la part majeure des revenus est constituée par les piscines, mini golfs, remontées mécaniques. Les piscines ne

---

[236] R. Richebé, in *Montagne expansion*, juin 1993, p. 48.

sont jamais rentables malgré leur bonne fréquentation l'été, les mini golfs ne génèrent que des rentrées financières limitées, les remontées mécaniques ont un coût d'exploitation élevé. Aux Sept-Laux, les 35 remontées mécaniques génèrent 5 millions d'euros l'hiver et les deux télésièges en service l'été, 38.000 euros. Aux Orres, on compte 3 millions d'euros l'hiver sur 23 remontées et 45 000 euros l'été sur deux télésièges. A Orcières-Merlette, la télécabine apporte environ 122 000 euros de recettes. La rentabilité de ces équipements est très limitée.

Qui plus est, après quinze ans de progression, la fréquentation stagne depuis le milieu des années 90. Et en parts de marché, l'été, la montagne régresse plutôt. D'après une étude réalisée par la SOFRES pour le secrétariat d'Etat au Tourisme, elle arrive en quatrième position derrière le littoral et la campagne, mais également les villes. La tendance de l'inoccupation se renforce donc avec la hausse de l'immobilier. A La Clusaz, par exemple, les prix ont augmenté de 30 % en un an et demi. Le mètre carré se négocie désormais autour de 4.000 euros. A ce prix, les acquéreurs sont aisés : ils n'ont donc pas besoin de louer : les stations manquent d'hébergements marchands peu chers et standardisés, donc faciles à proposer aux tour-opérateurs capables de remplir. L'enjeu des politiques de réhabilitation immobilière, de la réussite des ORIL et des villages résidentiels de tourisme en particulier, est ici clairement posé.

<u>Quel bilan de la politique touristique en montagne ?</u>

Si l'adoption de la loi montagne a effectivement libéré l'aménagement de sa tutelle parisienne, le pouvoir de refuser une opération d'urbanisme en montagne est délicate à exercer. Quelques unes des décisions ont traduit dès 1986 les difficultés qu'ont éprouvé les Commissions des U.T.N. à exercer leur pouvoir : la proximité des élus locaux, leur influence dans les Comités de Massif jouent plutôt en faveur de l'approbation de projets parfois très controversés. La Commission spécialisée des Alpes du Nord a ainsi donné son accord à un projet dont le seul fondement était d'exploiter des retombées financières de la construction d'un barrage, programme techniquement difficile à conduire, économiquement risqué, destructeur en termes d'équilibres écologiques. L'opérateur, fermement soutenu par une station voisine qui pouvait espérer bénéficier des retombées économiques,

avait déjà soutenu son projet devant le Comité interministériel de 1984 qui l'avait refusé. L'acceptation du même dossier présenté en 1986 devant la Commission spécialisée de Massif a mis l'administration d'Etat dans une position inconfortable et critiquée par les associations de protection de la nature.

L'expérience depuis 15 années montre que la Commission assortit d'ordinaire son feu vert de multiples conditions mais délivre plus facilement l'autorisation que ne le faisait l'Etat. Cette tendance a d'ailleurs été reprochée à la fois par la Cour des Comptes, qui souligne les risques financiers encourus par les collectivités locales dans le suréquipement ainsi favorisé et par le Ministère de l'Environnement qui a pris position dès 1987 pour une limitation plus forte de l'équipement de la montagne. Soulignant le rôle de l'Etat en matière de protection des sites, il affirme à cette époque une volonté plus ferme de faire aboutir quelques procédures de classement significatives. Enfin, des techniciens, dont le Directeur adjoint de la Société d'Aménagement de la Savoie, ont publiquement regretté que la Commission ne porte pas d'analyse en termes de capacité d'absorption des surfaces construites par le marché international. En effet, dans la seule saison 1986/1987 par exemple, 24 projets ont été présentés dans les Alpes du Nord contre cinq dans les Pyrénées, trois dans les Alpes du Sud, trois dans le Massif Central, un dans le Jura, un dans les Vosges, aucun en Corse. Et effectivement, la crise immobilière de 1992-1993, qui touche plus fortement les Alpes sur équipées[237], donne corps à cette analyse.

Autre élément susceptible d'être critiqué : l'article 42 de la loi précise qu'en zone de montagne, la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'effectue sous le contrôle d'une commune, d'un groupement de communes, d'un syndicat mixte regroupant des collectivités territoriales : "*tout opérateur touristique doit passer contrat avec une collectivité locale.*" Cet article, qui visait à rendre plus claires les exploitations de remontées mécaniques sur bail oral, reste cependant assez flou dans la mesure où il ne précise pas la nature de l'entreprise visée : qu'est-ce qu'un opérateur touristique ? Doit-on appliquer cet article aux propriétaires de meublés ?

Cette loi instaure également une taxe sur les remontées mécaniques (3 % sur le chiffre d'affaire des remontées mécaniques avant T.V.A. (soit un chiffre d'affaires total de 4 125 millions de francs en 1994-1995) sont versés au profit de la

---

[237] au total, les 15 grandes stations des Alpes du Nord comptent, en 1994, 400 000 lits touristiques (soit 20 % du parc français). Le taux de banalisation des lits touristiques français se situe à 36%. Le taux d'occupation moyen varie de 46 à 15%.

commune et 2% au profit du département). Ces collectivités peuvent investir ces sommes dans le développement agricole, les services, les équipements, la formation liée au développement du tourisme, les dépenses touristiques, les charges engagées par les clubs de ski pour la formation technique de leurs adhérents. Cependant les communes qui disposent de leur propre régie de remontées mécaniques ne le font pas toujours (ce fut aussi le cas du département des Pyrénées Atlantiques). Cette taxe n'a pas été systématiquement prélevée.

Parallèlement au rôle d'arbitrage que s'est donné l'Etat par la promulgation de la loi "*montagne*", il tente d'assurer par les procédures d'information publique dont il a gardé la maîtrise, la gestion de l'utilisation des sols. En effet, au contraire de l'aménagement du littoral, les terrains aménageables en montagne sont la plupart du temps propriété de la commune ou du syndic. Seules les activités sont parfois concédées. Les pâtures d'estives sont de propriété publique et appartiennent souvent aux communes de vallée, notamment en Pyrénées[238] , ce qui ne facilite pas la gestion du domaine skiable. En effet, certaines coutumes montagnardes favorisent les minorités de blocage : ainsi les statuts du Syndic de Cize, qui datent du XIIIème siècle, prévoient des modes de vote à l'unanimité (il s'agissait, au Moyen-Age, de régler l'approvisionnement en nourriture des sociétés humaines par l'élevage des moutons). Si la loi "montagne" a fait sauter ces verrous de blocage en 1985 (le seul député a avoir voté contre cette loi fut le Président du Syndic de Cize), d'autres types de configuration entraînent toujours de réels problèmes de gestion : les territoires de ski de La Mongie, par exemple, sont propriété privée de la commune de Campan et situés sur le territoire administratif de la commune de Bagnères ; Campan se doit donc d'exploiter les remontées mécaniques et Bagnères d'assurer la sécurité. Les problèmes de coordination qui en découlèrent en 1983 en l'absence de l'arbitrage de l'Etat furent tragiques (7 morts par avalanche causée par une piste ouverte sur le territoire d'une commune mais fermée sur le territoire de sa voisine) et servirent de signal d'alarme.

L'Etat, qui aurait été soupçonné de présomption de tutelle s'il était intervenu dans la production de l'offre, a choisi de laisser jouer à plein la responsabilité des collectivités prévue par la décentralisation. S'il lui était difficile de revenir sur l'esprit des lois de 1983 qui marque une réelle avancée de la démocratie locale, il aurait cependant dû assurer, pour le moins et en guise d'avertissement public, une large diffusion aux études qu'il avait commandé pour sa propre gouverne.

---

[238] dans les Alpes, par contre, les zones de ski, du fait de leur altitude (à plus de 1400 mètres) et de la latitude plus nordique (donc plus enneigées) sont sur des terrains privés, souvent acquis par les sociétés d'exploitation.

La loi "montagne", comme toute loi qui n'est pas d'assistance mais de "responsabilisation", a rempli sa mission à la mesure des usages qu'en ont fait les acteurs. Elle donne les moyens aux collectivités locales de gérer de manière raisonnée leur développement dans un marché encore en expansion (les saisons des sports d'hiver de 1994 et 1995 ont été très satisfaisantes ; le nombre de séjours des français à la montagne de janvier à mars 1995 a augmenté de 7,1 %).

La loi "montagne" a sans nul doute impulsé une dynamique d'aménagement et de développement : elle a donné un réel pouvoir aux élus locaux pour maintenir les zones agricoles et mieux maîtriser le développement anarchique de l'urbanisme. Elle leur a donné les moyens de créer des servitudes de passage pour le tracé des pistes, de financer leur entretien, d'instituer une redevance obligatoire pour l'accès aux pistes de ski de fond ou d'organiser les services de secours. Elle leur a surtout permis de faire respecter la volonté municipale dans le cadre des projets de promotion. On ne remettra pas en question ici le rôle pédagogique de la loi "montagne", son apport précieux en tant que "boîte à outils" au service des stations et le renouveau qu'elle a engendré dans la politique nationale menée sur les massifs depuis 1985. On peut cependant regretter que, sous prétexte de décentralisation, l'Etat ait abdiqué de son rôle de régulation, de frein et d'arbitrage dans l'adaptation de l'offre à la demande en montagne.

D'une manière générale, les enjeux environnementaux posés par le tourisme en montagne se posent avec une acuité particulière due à la fragilité des écosystèmes. Mais la nature des rapports du tourisme à l'environnement est identique à celle des autres espaces : en montagne comme ailleurs le tourisme présente ce curieux paradoxe de dégrader, voire de détruire la ressource paysagère qui lui a donné naissance. Mais ce problème prend une dimension toute particulière en montagne : les effets de perspective accentuent l'impact visuel des excès. Si 5 % du massif alpin est aménagé, l'impact visuel de cet aménagement est supérieur (stations d'altitude, téléphériques, routes se voient de loin et marquent le paysage par leurs trouées linéaires). Les modifications des écosystèmes sont également sensibles. Mais tout est affaire de respect des seuils de tolérance et d'enjeux économiques d'une gestion environnementale.

En 2000, l'instance d'évaluation de la politique de la montagne présidée par Pierre Blondel[239] a montré que le bilan de la politique de la montagne présentait de

---

[239] H. BENAHMED, op. cit., 1999

nombreux aspects positifs, de nouvelles orientations en matière de soutien des activités traditionnelles et de développement des secteurs porteurs dans le respect de l'environnement. L'instance d'évaluation recommande aujourd'hui la définition d'un nouveau « contrat » entre la nation et sa montagne, contrat fondé sur la reconnaissance de l'intérêt patrimonial de ces espaces et le renforcement des politiques de soutien à leur développement. Sur le terrain, ces priorités commencent dominer l'ensemble de la production touristique.

34. La protection et la mise en valeur touristique du littoral

Le tourisme littoral constitue le premier des secteurs de l'économie touristique mondiale et particulièrement française. La consommation touristique intérieure sur cet espace est estimée à plus de 20 milliards d'euros. Le littoral est le premier espace de destination en France en termes de nuitées. La caractéristique des séjours[240] est marquée par :

- une population de moins de 50 ans (65 % des séjours, contre 62 % tous espaces confondus),
- un espace privilégié par les étudiants (13 % contre 11 %),
- moins de cadres supérieurs et professions libérales qu'ailleurs,
- les habitants des grandes villes y représentent plus de la moitié des séjours,
- la mer est davantage prisée par les habitants de la moitié Ouest de la France,
- c'est un espace plutôt fréquenté en couple, de tourisme de vacances et d'agrément
- 53 % des nuitées sont en juillet et août,
- c'est un espace plutôt de longs séjours (62 % > 3 nuits, contre 45 % ailleurs),
- la Méditerranée et la Bretagne sont les premières destinations (PACA : 26 %, Bretagne = 16 % ; Languedoc-Roussillon : 12 % ; Pays de la Loire : 11 % ; Aquitaine : 8 %) des séjours en espace littoral,

[240] O.N.T., 1999, op. cit.

- la part du train comme moyen de transport est faible, l’automobile est le moyen d’accès pour 84 % des séjours,
- l’hébergement non-marchand représente 54 % des nuitées,
- les dépenses par nuitée sont inférieures à la moyenne.

1. La planification de l’espace touristique littoral

Dès 1963, le tourisme est pour la DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE (DATAR) un instrument privilégié de développement des espaces peu urbanisés et de préservation des sites les plus fragiles. Le littoral et la montagne font l'objet d'une forte pression touristique (en termes de construction immobilière, de pression foncière, de mitage paysager, de risques écologiques) qui se traduit par une anarchie due à l'absence de maîtrise foncière des sites fréquentés. Face à l'urgence de l'organisation de l'espace touristique, l'Etat répond de manière différente selon les milieux et selon l'époque : il planifie l'espace et restreint la promotion immobilière sur le littoral, procède à un encadrement technique de l'aménagement en montagne mais incite seulement au développement en espace rural peu soumis aux pressions foncières, à quelques exceptions près.

a. les missions d'aménagement du littoral

Structures administratives légères (20 personnes au maximum), les *missions* ont assuré la coordination entre tous les acteurs de l'aménagement : services de l'Etat, collectivités locales, opérateurs privés. Leur rôle fondamental fut de veiller à l'unité des schémas d'aménagement sur l'ensemble du territoire concerné et d'en coordonner l'exécution sans se substituer aux administrations déconcentrées de l'Etat.

D'autre part, le CONSERVATOIRE DU LITTORAL, créé en 1975, ne se substitue pas, non plus, aux outils techniques ou réglementations en vigueur. Alors qu'il est le seul organisme à assurer à titre principal la protection du littoral, il ne dispose pas du pouvoir d'autoriser ou d'interdire tel ou tel aménagement, qui demeure de la responsabilité des administrations puis des collectivités locales concernées.

Les Missions interministérielles d'aménagement du littoral

Au moment de la création de ces Missions et du Conservatoire du Littoral, la moitié du littoral français était déjà urbanisé, dont 20% de manière dense. Le point extrême était représenté par la Côte d'Azur où le linéaire côtier, urbanisé à plus de 90%, représentait un front bâti quasiment continu de Cannes à Menton.

Pendant très longtemps, le littoral a été une limite, une frontière d'où partaient les bateaux de pêche ou de guerre, mais où nul ne se rendait pour le plaisir, à quelques exceptions près (Biarritz,...). Chaque fois que cela était possible, les populations s'éloignaient au contraire du littoral pour fuir les zones humides, infestées par le paludisme, les dunes mises en mouvement par les vents, les plages où, notamment en Méditerranée, des hommes venus d'autres rivages faisaient régner l'insécurité. En un peu plus d'un siècle, cependant, cette situation a été bouleversée. Le littoral est devenu le lieu de multiples activités, entrant en conflit entre elles et se disputant l'usage d'une bande étroite entre la terre et la mer. Aux besoins en espace des nouvelles zones industrialo-portuaires (Dunkerque, La Pallice, Le Verdon, Fos-sur-mer...) créées dans les années 70 pour transformer dès leur réception les matières premières importées, s'est ajoutée la pression touristique, d'autant plus forte qu'elle s'est concentrée sur une courte période de l'année.

Ce formidable mouvement de fréquentation touristique fut incontestablement un facteur de croissance économique : les communes littorales, qui ne représentent que 3,7% de la superficie de la France, reçoivent chaque été près de 20 millions de visiteurs et voient se construire une résidence principale sur sept et une résidence secondaire sur quatre. L'expérience a vite montré que, laissé à lui-même, le développement touristique faisait peser de graves menaces non seulement sur les sites et les milieux naturels mais aussi sur les activités traditionnelles, y compris l'agriculture. Car, en l'absence d'autres mécanismes d'arbitrage, le libre jeu du marché foncier conduit à réserver progressivement l'usage du sol à l'activité immobilière touristique qui offre, sans concurrence possible, les prix les plus élevés aux propriétaires.

Même à un rythme ralenti par rapport aux "trente glorieuses" de l'après-guerre, les sociétés industrielles continuent de s'enrichir et le temps consacré aux loisirs d'augmenter. Parallèlement, les moyens de transport connaissent un nouveau développement (banalisation du voyage aérien, création d'un réseau européen autoroutier et ferroviaire par T.G.V.,...). Enfin, l'ouverture au marché unique élargit

à l'ensemble européen le marché foncier du littoral dans un premier temps français, italien, grec, puis espagnol et portugais. Bientôt le littoral de la Mer Noire de la Roumanie et de la Bulgarie suivra la même évolution évolution. Ce phénomène, encouragé par un écart de 1 à 4 entre les valeurs foncières françaises et celles de l'Europe du Nord, est déjà très sensible en Manche, en Mer du Nord où les Britanniques procèdent à d'importantes acquisitions immobilières. En Corse, ce sont les investisseurs italiens qui interviennent sur les sites littoraux encore vierges.

La politique d'aménagement du littoral français a été très progressive : avant de considérer, assez récemment, le littoral comme un bien précieux, l'Etat a tenté de l'organiser à des fins strictement économiques (aménagement du Languedoc-Roussillon). L'impératif biologique de la côte aquitaine, le changement progressif des rapports de force entre administrations déconcentrées de l'Etat et collectivités locales, la montée en puissance du soucis écologique donnent corps, peu à peu, à un ensemble de missions, de directives de protection, de politiques de réserves foncières puis de lois tentant d'organiser les nouvelles urbanisations sans porter atteinte aux espaces les plus fragiles.

- *La Mission Languedoc-Roussillon (Mission Racine[241])*

La côte languedocienne se caractérisait dès les années 60 par une fréquentation essentiellement locale (Palavas, Narbonne...), sans arrière-pays attractif, avec une côte insalubre, marécageuse, des sites touristiques inorganisés. L'aménager, dans le contexte de l'époque, permettait d'accroître les capacités d'accueil de la façade méditerranéenne et de retenir les touristes dont les flux vers la Costa Brava espagnole allaient croissant.

Globalement, l'opération d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon peut être définie comme l'ensemble des actions entreprises depuis 1963 pour bâtir une infrastructure d'accueil touristique sur un arc côtier allant du delta du Rhône à la frontière espagnole. C'est en 1963 que débute l'opération à l'initiative des pouvoirs publics. En effet, seul l'Etat pouvait en prendre l'initiative et en assurer la charge principale dans la mesure où l'ampleur du projet qui s'étale sur près de 200 kilomètres de côtes insuffisamment équipées en infrastructures de base nécessitait un important programme régional d'équipements généraux.

---

[241] op.cit. ; consulter également le paragraphe consacré aux résidences secondaires en tête d'ouvrage.

La méthode d'aménagement de la mission repose sur la planification urbaine, et un plan d'aménagement global est élaboré, qui vise à faire bénéficier de l'opération non seulement les touristes, mais également la population permanente. Le plan d'urbanisme, *en front de mer*, couvre 180 km de littoral et définit six unités touristiques où sont concentrés tous les équipements et distractions nécessaires aux tourisme. L'Etat conçoit l'aménagement, contrôle par des ZONES D'AMENAGEMENT DIFFERE (*)(ZAD) le foncier et l'acquiert, réalise les infrastructures de base, contrôle l'exécution des opérations, concède les travaux à une Société d'Economie Mixte où sont représentés les intérêts des communes et du conseil général. Chaque station nouvelle fait l'objet d'un plan d'urbanisme approuvé par la mission, confié à un architecte en chef qui représente la Mission et veille à l'application des règles d'urbanisme. Ce schéma a permis de créer sept stations nouvelles : Port Camargue (Gard), La Grande Motte, Cap d'Agde, Carnon, (Hérault), Gruissan, Port Leucate (Aude) et Port Bacarès (Pyrénées orientales).

La Mission Interministérielle ne possède aucun pouvoir de décision formel, mais, disposant des fonds, elle coordonne et finance, sur son budget, les études générales, la campagne publicitaire, l'action des services extérieurs des ministères compétents pour réaliser certains travaux régionaux. Elle suscite également la réalisation, par des collectivités locales, de certains équipements indispensables en accordant d'importantes subventions. Ces diverses dépenses sont financées par le budget général de l'Etat qui récupère les sommes investies par l'intermédiaire des sommes prélevées au titre des impôts lors des réalisations des stations nouvelles, notamment grâce à la T.V.A. perçue sur les ménages et les entreprises individuelles acquéreurs de biens immobiliers.

Parallèlement à la viabilisation de base, la mise en état de constructibilité de chaque ville nouvelle touristique est réalisée par une société d'économie mixte d'aménagement composée en partie des collectivités locales concernées. Ainsi, l'aménagement de la zone d'urbanisation de la Grande-Motte est confiée en 1965 à la société d'aménagement du département de l'Hérault selon un traité de concession passé avec l'Etat et la collectivité communale intéressée, la commune de Mauguio. Chaque société d'économie mixte, responsable d'une des stations à créer, acquiert de l'Etat, par tranches successives, le sol de la future cité au moyen d'emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations et garantis par les concédants, puis elle assure la mise en état des sols et l'aménagement des voiries urbaines, des parkings, des réseaux divers (égouts, gaz...) des lotissements, des espaces verts... Elle rétrocède ensuite les terrains aménagés aux divers utilisateurs selon le plan de masse de la ville nouvelle

touristique. Le produit des cessions, ressources pour la société, lui permet le remboursement de ses emprunts et la poursuite de son action (Escassut, 1992).

Les responsabilités sont alors multiples : de nombreux acteurs économiques publics, privés, para publics assurent la réalisation ou le financement des divers équipements en logements (collectifs ou individuels) de superstructures (équipements publics, sanitaires, sociaux, culturels, scolaires, sportifs, de tourisme). Ces multiples intervenants constituent un groupe très hétérogène.

Au total, environ 12 milliards de francs ont été investis (les 2/3 en provenance des investisseurs privés), quatorze ports de plaisance ont été créés, plusieurs milliers d'hectares de marais assainis, les sites principaux classés. Le chiffre d'affaire touristique de la côte aménagée et sa fréquentation touristique ont été multipliés par dix.

Un Syndicat Mixte d'Aménagement Touristique regroupant Région et Départements a succédé à la Mission en 1982 pour poursuivre la gestion de la zone aménagée.

- *La Mission interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine*

En Aquitaine comme en Languedoc-Roussillon l'idée d'aménagement et de développement de la côte n'est pas uniquement d'origine parisienne. Dès 1962, des communes riveraines des lacs girondins s'étaient rapprochées en Groupement d'urbanisme et une Société d'aménagement touristique des étangs landais (S.A.T.E.L.) avait été créée par le Société Centrale d'Equipement du Territoire en vue d'aménager Seignosse-le-Penon. L'idée d'une extension de l'aménagement aux 700 000 hectares de la côte fut reprise en 1966 par la DATAR, relayée à l'échelon départemental et régional par le préfet Gabriel Delaunay (1968, R.J.E.S.O.).

La Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine a été créée le 20 octobre 1967 par décret ministériel : elle fut d'emblée "*chargée de définir les conditions générales d'aménagement touristique du littoral, le programme général d'aménagement de la côte aquitaine, d'en déterminer les moyens d'exécution et d'en suivre la réalisation par l'Etat, les collectivités locales, ou organisme public ou privé agissant avec l'aide de l'Etat ou sous son contrôle*".

On la dota d'un Président, Philippe Saint Marc, conseiller à la Cour des Comptes, président d'une Mission sans moyens financiers, sans personnel qui dût se cantonner à une réflexion généreuse, superviser quelques études générales et surtout participer à la création du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne. Il marqua cependant la Mission d'un esprit général qui la différenciait profondément des principes d'organisation spatiale que la Mission Racine avait suivis en Languedoc : l'objet de la Mission fut dès le départ d'intégrer l'homme à la nature par la protection du milieu naturel, de favoriser l'accès de la nature au plus grand nombre (*Socialisation de la nature*), de promouvoir l'homme par la culture et la restauration du patrimoine architectural (Saint Marc, 1970). L'hésitation de l'Etat, marquée par l'absence chronique de moyens financiers et humains, provoque un réel malaise dans les communes côtières: les discours généreux des représentants de l'Etat ne sont suivis d'aucune réalisation concrète sur le terrain au moment même où les élus languedociens tirent les premiers bénéfices de l'urbanisation de leur côte. Malaise suffisamment puissant pour être ressenti comme un danger politique par les notables régionaux.

Le véritable départ de la Mission est donc donné en 1970 par le Premier Ministre, Jacques Chaban-Delmas, qui désigne un nouveau président en la personne d'Emile Biasini. Ce dernier, qui ne devait rien ignorer des difficultés de la mission qu'on lui confiait, accepta à la condition qu'une ligne budgétaire suffisante en moyens financiers nécessaires à conduire son action lui fut donnée. Une ligne budgétaire unique fut donc créée au niveau du Ministère des Finances dans le chapitre des "charges communes".

- la phase préparatoire de 1970 à 1974 vit la définition des principes généraux, l'engagement d'une politique foncière active, d'importants travaux de génie sanitaire pour combler un retard d'équipement grave: en 1971, deux communes du littoral possédaient une station d'épuration. Le schéma fut approuvé en avril 1972 par le Conseil Interministériel d'Aménagement du Territoire, les assemblées de Gironde et des Landes et en mars 1974 par les Pyrénées-Atlantiques. Il fut dès cette époque attaqué par des comités de défense, dont le plus célèbre reste celui présidé par Bernard Charbonneau assisté du professeur Jacques Ellul, dénonçant le caractère "*fallacieux et dangereux pour la nature*" de l'organisation projetée. Les débats, souvent virulents, n'empêchèrent pas l'Etat de mener avec fermeté et en accord avec les collectivités locales son projet d'organisation spatiale.. Olivier GUICHARD, Ministre de l'Aménagement du Territoire, propose en 1974 de créer une équipe plus opérationnelle autour d'un Secrétaire

général (M. MORELON, basé au Taillan-Médoc dans la banlieue bordelaise) et un Chargé de mission par département et de lancer la réalisation des 7 stations nouvelles prévues dans le *Schéma* (trois dans les Landes: Hossegor-Capbreton, Port d'Albret, Moliets et quatre en Gironde: Hourtin, Carcans-Maubuisson, Lacanau, le bassin d'Arcachon). Cette équipe, confortée par la nomination d'un architecte en chef par opération d'aménagement, concrétise rapidement les objectifs généraux du schéma en actions sur le terrain.

- La phase opérationnelle (1974-1984). Si le *Schéma* Gironde-Landes a été approuvé en avril 1972, il n'y avait pas encore un seul hébergement créé en 1974 dans le cadre de la Mission. Alors que la côte languedocienne montrait de grandes réalisations en matière de réalisations résidentielles et hôtelières, les élus locaux aquitains ne pouvaient se targuer d'une réalisation d'accueil nouvelle sur leurs communes. Certes, le schéma avait connu une mise en œuvre difficile: il fallait attirer les promoteurs *à l'intérieur des terres , dans la pinède* alors que, partout ailleurs en France, ils pouvaient construire "*les pieds dans l'eau*". Le Président Biasini, homme de culture et de maîtrise conceptuelle mais dont le bureau se trouvait à Paris, ne disposait pas, localement, d'équipe apte à régler les problèmes de l'aménagement opérationnel. Il fut presque question, dans la tourmente politique qui agite 1974, de faire disparaître la Mission.

<u>Les cinq principes de l'aménagement de la côte aquitaine</u>

Depuis la guerre, l'accroissement spontané de la demande du tourisme en Aquitaine (+5%/an) avait abouti à l'occupation désordonnée d'un espace naturel fragile et au projet de construction de stations nouvelles selon un processus classique et des plus banals. Aucune mesure n'ayant été prise jusque dans les années 1970 pour assurer la protection foncière des zones sensibles face aux projets des promoteurs, la Mission a refusé la plupart des demandes de permis de construire en cours. Le principe premier fut donc celui d'une politique rigoureuse de protection de la nature qui fut concrétisée par :

* **1.** la concentration des aménagement touristiques dans des secteurs très limités à l'intérieur d'*UNITES PRINCIPALES D'AMENAGEMENT* (9 *U.P.A.* = 1. Le Verdon et Soulac, 2. Hourtin et Naujac, 3. Carcans et Lacanau, 4, 5 et 6. bassin d'Arcachon, 7. Biscarosse et Sanguinet, 8. Mimizan, 9.Hossegor, Capbreton, Port d'Albret, Moliets, Messanges plus un schéma propre pour l'aménagement de la côte basque et la basse vallée de l'Adour (Chiberta à

Anglet, la Côte des Basques à Biarritz, Ilbarritz-Mouriscot à Biarritz et Bidart, l'Untxin à Ciboure et à Hendaye, la baie de Chingoudy à Hendaye...), unités séparées par de vastes *SECTEURS D'EQUILIBRE NATUREL* (S.E.N.) avec la réalisation d'un programme systématique de génie sanitaire sur la totalité de la zone d'aménagement par la création de réserves naturelles (11 réserves classées) et, en mars 1973, d'un Comité pour l'Environnement de la Côte Aquitaine regroupant des personnalités nationales et régionales;

* 2. le principe second fut de privilégier un aménagement en profondeur, perpendiculaire à la côte, afin d'éviter de réaliser des aménagements "les pieds dans l'eau" comme sur la côte languedocienne. Ces aménagements en profondeur des terres reliaient ainsi l'océan aux lacs et à la forêt littorale et s'intégraient dans des dunes stabilisées. C'est le principe de la greffe, ou refus de toute création *ex nihilo* : les nouvelles opérations s'appuient sur des urbanisations et des équipements préexistants. Ce principe facilitait aussi l'intégration des élus locaux dans le schéma en les motivant fortement, car les opérations touchent ainsi les bourgs, le lieu d'exercice principal du pouvoir et son symbole.

* 3. la maîtrise d'ouvrage de ces opérations est entièrement assumée par les collectivités locales à partir de regroupement intercommunaux ou mixtes (syndicats mixtes entre communes et département).

* 4. la planification urbaine est un préalable à toute opération grâce à la mise en chantier systématique de 4 *SCHEMAS DIRECTEURS D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME* (*)*(S.D.A.U.)* et de 93 *PLANS D'OCCUPATION DES SOLS* (*)*(P.O.S.)* sur toute la côte.

* 5. le loisir social est donné à l'époque comme priorité et les opérateurs (organismes *H.L.M., C.A.F., V.V.F., U.C.P.A.*) sont invités à créer de très nombreux villages de vacances et de très nombreux lits de camping.

Les cinq programmes d'intervention

* 1. une politique foncière très active

Ce fut un passage obligé pour la Mission. Un taux de fréquentation de la côte en hausse de 5 % tous les ans, des projets en cours de réalisation, des promoteurs qui essayaient de satisfaire cette croissance, tous ces facteurs créaient une anarchie de constructions. De grandes opérations étaient déjà en cours, comme à Seignosse, d'autres sur le point de débuter comme le projet de construction d'une "barre" résidentielle par une société immobilière belge sur 500 mètres, en front de mer, le long du littoral à Lacanau (soit 30 000 lits).

La MIACA fit arrêter ce qui pouvait encore l'être et mit en place une politique de protection foncière.

* dès 1970, la mission réussit à faire mettre en place une pré-ZAD de 188 000 hectares par les Préfets (119 000 ha en Gironde, 79 000 ha dans les Landes). Ce geste, techniquement injustifiable (périmètre beaucoup trop vaste), témoigne de la volonté d'arrêter les opérations de promotion en projet par la possibilité dont dispose dès lors l'Etat de faire valoir son droit à préemption. Dès l'approbation des schémas d'aménagement par le COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, ces périmètres de contrôle ont été réduits de façon à ne conserver que les terrains nécessaires à la réalisation des objectifs de l'aménagement touristique : réalisation des opérations d'équipement, constitution du patrimoine foncier nécessaire par échange, avec l'Office National des Forêts, des sols affectés à la réalisation des opérations d'aménagement, protection des espaces naturels, extension normale des agglomérations prévues dans les Plans d'Occupation des Sols. Mais dès 1974, 1300 ha étaient achetés par l'Etat sur les Zones d'Aménagement Différé qui ont suivi, pour un montant de 58 millions de francs (soit près des 2/3 des crédits du FNAFU disponibles pour l'ensemble des opérations françaises).

* au total, 48 000 ha sont zadés sur des terrains privés (la moitié dans les Landes, la moitié en Gironde). Les 43 communes intéressées par ces Z.A.D., à l'exception du Verdon, ont délibéré favorablement sur les périmètres proposés. Les Départements de la Gironde et des Landes ont accepté d'être bénéficiaires du droit de préemption. Dans les Landes, douze

communes ont demandé à exercer elles-mêmes ce droit de préemption. Les Z.A.D. de Gironde, créées par arrêté Préfectoral expirant en 1984, ont permis de préempter 300 hectares pour environ 19 millions de francs (soit en moyenne 6 F/m2), dont 10 millions de Francs ont été affectés au seul Parc Pereire d'Arcachon. En Pyrénées-Atlantiques, les zones de préemption ont couvert une surface plus restreinte de 900 ha.

Depuis 1984, les opérations foncières ont été poursuivies soit par création d'un périmètre de préemption par le Département à l'intérieur des périmètres sensibles (espaces à protéger), soit par la création de nouvelles Z.A.D. communales qui couvraient les zones en développement sur les différentes communes touristiques.

Ces travaux ont consisté en une mise à niveau de l'équipement des communes : 106 millions de Francs de subventions ont généré 400 millions de francs de travaux dont 203 pour le génie sanitaire, 100 pour les routes, 75 pour les aménagements touristiques.

* 2. mise en place de ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTE (ZAC) (*) en négociant des échanges de terrains avec l'Etat (par exemple, les terrains de la station nouvelle de Carcans-Maubuisson appartenait à l'O.N.F., c'est-à-dire au Ministère de l'Agriculture). Le principe retenu fut d'échanger ces terrains valeur pour valeur, et non surface pour surface: beaucoup de collectivités locales ont vu d'un très mauvais œil l'échange de terrains à 50 F le m^2 (à Maubuisson, près du Lac, entièrement viabilisés et parfaitement sains) en échange de terrains forestiers à moins d'un franc le mètre carré. Ce préalable foncier fut difficile à expliquer aux élus locaux et long à mettre en œuvre. La présentation, en février 1975, des premières esquisses d'aménagement des 7 stations conduites sous la forme de Z.A.C. touristiques, la Mission a apporté plus de 200 millions de Francs de subventions sur ces opérations (ZAC de l'Ardilouse à Lacanau, Carcans-Maubuisson, Hourtin-Port). En 1988, l'état d'avancement des 16 *Z.A.C.* programmées de Hourtin à Untxin avait permis de créer 416 400 des 972 800 m^2 de surface hors œuvre nette (hébergements, commerces et équipements), soit 39 000 des 84 150 lits prévus.

* 3. mesures d'aide financière spécifiques aux communes peu peuplées; par exemple, la commune de Carcans, 1 000 habitants, ne percevait que 1 million de

francs de recettes fiscales alors que la programmation du moindre équipement d'envergure lui coûtait 50 à 100 millions de francs.

* 4. Un architecte en chef par U.P.A. fut ensuite nommé et encadra l'élaboration des SDAU et P.O.S. Des levées topographiques et des travaux de photographie et photogrammétrie à l'échelle du 5000me sont réalisés sur toute la côte et du 500me pour les plus grandes opérations.

* 5. La priorité est donnée au tourisme social : 9 000 lits ont été réalisés avec le concours de l'Etat à hauteur de 100 millions de Francs; 30 000 lits de camping ont été créés avec la participation de l'Etat pour 35 millions de francs. Les villages de vacances ont bénéficié d'un apport de crédits d'Etat à hauteur de 129 720 francs. Globalement, cette politique de l'offre a fait doubler la capacité d'hébergement sur la côte aquitaine de 1970 à 1987 (de 325 000 lits à 646 000 lits), chaque catégorie d'hébergement ayant doublé sa propre capacité[1] .

Six mesures de protection de l’environnement

Parallèlement, l'ouverture et la protection des espaces naturels ont été programmés par les moyens réglementaires :

* 1. création de 7 réserves naturelles : l'étang du Cousseau entre les deux lacs de Lacanau et de Carcans; les prés salés d'Arès et de Lège; le banc d'Arguin à Arcachon; le courant d'Huchet et l'étang Noir dans les Landes;

* 2. poursuite de la politique foncière de protection par la création de Z.A.D. et de zones à préemption dans les périmètres sensibles (la totalité de la Gironde y est inscrite);

* 3. aménagement des espaces lacustres peu profonds, au taux de renouvellement des eaux faibles (2 à 3 ans pour Hourtin-carcans, par exemple), donc à envasement, par l'amélioration de l'écoulement en calibrant les chenaux d'écoulement et en installant un système d'écluses pour retenir l'eau l'été. Un

---

[1] on trouvera un bilan complet chiffré de l'action de la Mission dans M.I.A.CA., 1988.

marnage de un mètre découvrait en effet des surfaces très importantes sur les plages (plages envasées sur plus d'un kilomètre de profondeur). La plage de Maubuisson, à l'origine marécageuse, a été créée artificiellement avec du sable.

* 4. le Plan Plage, qui n'a pas disparu avec la MIACA puisqu'il est relayé actuellement par toutes les collectivités locales, a permis d'aménager et de protéger les plages océanes en améliorant la sécurité (voies réservées aux secours, postes de Maître-Nageurs Secouristes), l'environnement (canalisation des flux de circulation sur des espaces aménagés en caillebotis; protection de la dune vive par plantation et de la forêt) et a favorisé l'accueil du public (parkings sommaires intégrés en forêt, au plus engravés et pour certains, uniquement recouverts d'écorces de pin).

* 5. rénovation des pistes de résiniers en les transformant en pistes cyclables (330 km créés grâce à 12 millions de francs de subvention de la MIACA), c'est-à-dire en les portant de 45 à 75 cm de large. Dès 1976, la réalisation de pistes cyclables a été un des axes de structuration des pôles urbains en reliant les différents pôles d'activité dans les stations. La première fut à Lacanau, entre Le Moutchic et Lacanau Océan, sur l'emprise d'une ancienne voie ferrée d'intérêt local.

* 6. La MIACA a participé à la création et à l'aménagement du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne, géré par un Syndicat mixte. Par son intervention dans la construction de gîtes ruraux, la réalisation des villages de vacances d'Hostens et de Sabres, de l'Ecomusée de Marquèze, de l'Atelier des produits résineux de Luxey, de la maison des artisans de Pissos, elle a montré sa capacité à être un grand outil d'aménagement de l'Aquitaine. Elle y a consacré plus de 8 millions de francs de subventions.

Globalement, les objectifs de la MIACA ont été tenus : le littoral aquitain est resté un espace globalement préservé. Avec une densité de population de 83/habitants au km2, c'est-à-dire trois fois inférieure à la densité de l'ensemble du littoral français, l'Aquitaine est à l'avant dernière place des huit régions littorales juste avant la Corse. La construction de logements récents (15 logements par km2 de 1982 à 1990) traduit un faible dynamisme par rapport à l'ensemble du littoral français (23 logements par km2). Le parc de résidences secondaires (26/km2 en

1990) reste également très en retrait par rapport à la moyenne du littoral français (41), tout comme la capacité d'accueil globale de la côte (703 243 personnes, soit 227/km2) qui ne représente que 10 % de la capacité d'accueil totale de l'ensemble du littoral français. Avec plus de 60 000 emplacements recensés par le Comité Régional du Tourisme d'Aquitaine, soit environ quelques 200000 lits, l'hôtellerie de plein air représente 28 % de la capacité d'accueil totale des communes littorales.

Le développement de l'hôtellerie de plein air fut avec la multiplication des villages vacances un axe fort de la politique de développement de la côte aquitaine au plus grand nombre. Par nature peu contraignante pour l'environnement dans son inscription dans le paysage (hormis le problème d'épuration des eaux usées) et du fait de son accessibilité financière aisée pour les familles, ce type de politique d'hébergement aura permis de répondre aux deux objectifs principaux de la MIACA. Le Plan camping en Gironde et dans les Landes (CIAT du 23 février 1976) aura contribué à la création de 30 000 lits. Cela dit, il semble qu'après de fortes progressions de la fréquentation des campings, les premières années de la décennie 1990 aient connu un léger tassement avec l'apparition de nouvelles exigences de la part de la clientèle en termes de produits et de qualité. Aussi observe-t-on ces dernières années un sérieux ralentissement en matière de création de nouveaux campings, avec une mutation progressive de l'existant vers de nouveaux équipements, une offre accrue de services et même un glissement vers la mise à disposition de véritables lits en "dur". Une mutation vers des établissements proches des villages vacances se fait jour avec la construction de nombreux chalets, bungalows ou mobil-home et la multiplication des animations et équipements sportifs et de loisirs. Sur l'échantillon de campings ayant répondu à une enquête financée par le Comité d'Expansion d'Aquitaine (Hontebeyrie, 1994), il apparaît que les 3/4 des établissements offrent une animation, 70 % ont accès à des équipements sportifs à l'intérieur des stations, 62 % offrent un service de restauration, 14 % d'une discothèque, 12 % d'une garderie ou d'une crèche... Le développement de l'offre en matière de mobil-home est révélateur de la mutation dans l'hôtellerie de plein air et, plus globalement, de l'ensemble de la demande : désormais, 56 % des campings de la côte offrent ce type de location et donc de véritables lits. Les offres de location auxquelles s'ajoutent les mises à disposition d'emplacements mobil-home dans 52 % des campings littoraux et la quasi-totalité des campings landais viennent appuyer l'idée d'un développement palliatif en offre de location face aux lenteurs dans la terminaison des réalisations "en dur" voire aux manques d'hébergement à prix modérés dans le dispositif existant. Les stratégies actuelles de l'hôtellerie de plein air pour les années à venir vont dans le sens de la confortation de véritables villages.

Le bilan des vingt cinq ans d'aménagement concerté mis en place par la Mission a permis la création de stations nouvelles et attractives, la mise en valeur des territoires riches en potentialités touristiques, d'éviter le bétonnage de la côte, de préserver les espaces naturels fragiles. Comparativement aux autres ensembles littoraux français, et en particuliers à celui du Languedoc-Roussillon qui avait également fait l'objet d'un schéma d'aménagement, l'Aquitaine présente en fin de parcours de la MIACA le visage d'une région préservée.

Les réformes de décentralisation engagées depuis 1982 ont trouvé une situation bien préparée à la politique de décentralisation appliquée systématiquement dans toutes ces opérations. Le Conseil Régional étant formellement demandeur de la poursuite de l'action engagée par l'Etat, les réflexions sur l'avenir de la Mission ont abouti à la signature, le 12 décembre 1984, d'un avenant au contrat de Plan Etat-Région Aquitaine et à la création, par décret du 19 avril 1985, d'une nouvelle Mission d'Aménagement au sein de laquelle siègent le Président et cinq membres du Conseil Régional et dont la durée d'exercice a été fixée au 31 décembre 1988. Rien n'étant à modifier sur le terrain du fait de la responsabilité absolue des instances locales dans chaque opération, seul s'est donc posé le problème de la continuité du financement apporté par l'Etat. Dans une premier temps, la prolongation de la Mission dans sa même forme a été demandée à l'unanimité par l'Assemblée Régionale, tout en souhaitant sa régionalisation lorsque la Région serait une collectivité de plein exercice. Un nouveau décret du 19 avril 1985 a créé une nouvelle Mission d'Aménagement à la fois déconcentrée et régionalisée dont la fin d'exercice fut fixée au 31 décembre 1988.

La Région Aquitaine ne donna pas une suite politiquement et structurellement organisée aux priorités d'aménagement de sa côte : l'équipement des plages lacustres et océanes visant à améliorer la sécurité, l'accueil du public, la protection de l'environnement, la protection et l'ouverture des réserves naturelles, les politiques des espaces sensibles, la poursuite de la réalisation d'un grand réseau régional d'itinéraires cyclables de découverte du littoral, celle des grandes opérations déjà engagées lui échappèrent, faute d'une volonté nettement affirmée de négocier avec les Conseils Généraux une répartition simple des engagements financiers entre collectivités. Du fait de cette "politique de l'absence" dans la répartition des interventions, l'aménagement du littoral tomba dès 1988 (fin du premier contrat de Plan Etat-Région) dans le domaine de compétence des communes et départements. En conséquence, la nécessité absolue de préserver les grandes options des schémas d'aménagement et d'éviter les "*dérapages*" qui avait été affichée durant vingt ans n'a pas débouché sur des prescriptions régionales

particulières comme le Conseil Régional l'avait demandé lors de sa réunion plénière du 19 décembre 1983. La possibilité de poursuivre durant les X et XIe Plan, dans le cadre des contrats Etat-Région, un effort d'investissement significatif en matière d'équipements touristiques, notamment pour permettre à la côte aquitaine et à ses stations de r*enforcer leur compétitivité* face à la concurrence internationale et de se préparer à l'ouverture des frontières des pays membres de l'Union européenne n'a pas été poursuivie par la collectivité régionale depuis 1988. Du fait de l'effacement régional, l'aménagement et la gestion touristique de la côte aquitaine n'a pu perdurer que dans les domaines de compétence transférés aux départements et communes, c'est-à-dire dans la définition des grandes orientations en matière de préservation de l'espace naturel (gestion et protection de la dune littorale, du patrimoine forestier et lacustre), l'amélioration de la gestion touristique (promotion et création de produit touristique) et *l'incitation* au développement de toutes les formes d'hébergement banalisé. Par le biais de leur participation aux syndicats mixtes, puissante en termes financiers, les départements sont devenus les acteurs incontournables de l'aménagement touristique régional côtier.

L'aménagement de la côte se poursuit ainsi essentiellement à travers les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). L'ensemble des ZAC et opérations représente quelque 65 000 lits dont 63 % en résidences secondaires (43 % en collectif et 20 % en individuel), 18 % en lits d'hôtels et de résidences para-hôtelières, 15 % en villages de vacances et 4 % en habitat permanent en H.L.M. La construction de ports de plaisance a permis de créer 2800 anneaux (Hourtin, Capbreton, Hendaye et Anglet) auquel il faudra ajouter les 1200 anneaux prévus dans le projet du Verdon. Actuellement, les disponibilités foncières dans le périmètre des ZAC crées ne représentent plus que 120 hectares. Si beaucoup d'opérations sont terminées (Capbreton, Socuburu à Hendaye, Carcans-Maubuisson, la partie océane de la ZAC de Lacanau), d'autres sont à peine commencées mais présentent un programme entièrement défini (comme la ZAC de Chiberta à Anglet). Le potentiel de développement à venir, prévu dans le cadre du schéma, est encore important : Moliets n'est encore réalisé qu'à 50 % et réserve 45 hectares à aménager, la partie intérieure de la ZAC de l'Ardilouse dispose de 35 hectares et celle du Moutchic 12 hectares, l'opération de l'Untxin à Urrugne et Ciboure a vu sa deuxième tranche ajournée dans l'attente de conditions plus favorables du marché foncier et réserve 16 hectares à développer, Messanges dispose encore de 8 hectares, Hourtin-Port de 7, la ZAC des pêcheurs de Mimizan propose 5 hectares. Certaines extensions sont encore possibles à Messanges-Moliets (60 hectares) ou à Lacanau-océan (70

hectares). Les collectivités locales ont cependant définitivement arrêté certaines opérations, comme celles de Port d'Albret à Soustons pour des raisons juridiques ou Ilbarritz-Moussicot à Biarritz-Bidart. Enfin, l'UPA n° 1 du Verdon n'a vu aucune réalisation et la programmation paraît très compromise par un classement de 210 hectares en ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique) de type 1 sur les Marais du Logis et de type 2 sur les emprises du Port Autonome de Bordeaux.

Si le canevas de l'aménagement futur de la côte apparaît au travers de ces différentes perspectives, la réalisation effective des opérations restent fonction du contexte et notamment de la faiblesse de la demande des investisseurs. Dans les Landes, par exemple, où les prévisions de la MIACA ne sont réalisées qu'à 50 %, les lenteurs dans la commercialisation des terrains sont imputables au dynamisme du marché. Cela dit, des reproches ont été émis au sujet de zones ignorées par le schéma et surtout d'un manque très important en matière d'infrastructures routières. Pour beaucoup, le réseau routier aurait dû précéder les aménagements. Certains accès aux différents points en développement ne sont pas toujours aisés. Leur amélioration et leur développement sont indispensables, accompagnés d'une meilleure signalétique. La comparaison des accès à Carcans, Hourtin ou Lacanau en Gironde et à la Grande Motte (Côte languedocienne) en fournit une preuve tangible. Enfin, la loi "littoral" a été perçue, comme ailleurs (voir infra), d'une façon mitigée : certains projets de développement touristique dont la réalisation représente un véritable enjeu pour les communes (Port d'Albret II) ont ainsi été gelés. Le désengagement de la Mission a été justement associé à celui du rôle de l'Etat dans la pérennité des actions engagées et le désir est grand de voir se remettre en place une réelle synergie autour d'un schéma cohérent d'ensemble pour les aménagements touristiques futurs ou, tout au moins, pour la promotion et le fonctionnement de l'existant.

Le retrait actuel de l'Etat dans le projet politique d'aménagement et de développement de son territoire littoral est sans doute plus préjudiciable à la terminaison des opérations commencées que l'argument parfois avancé d'une hypothétique dilution des pouvoirs provoquée par la décentralisation : on le verra plus loin, les collectivités locales ont largement démultiplié leur effort pour continuer l'œuvre entreprise sans toutefois avoir les moyens institutionnels de se substituer aux missions qui sont toujours du ressort de l'Etat.

L'aménagement touristique de la côte aquitaine reste très diversifié et au service de la population permanente, à la différence de nombreuses autres côtes françaises : les communes basques, à l'image de Biarritz, Urrugne ou Hendaye

essaient de donner satisfaction à la demande significative pour de l'habitat permanent à caractère social.

b. la préservation du littoral : l’exemple du Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres

A partir des années 1970, l'urbanisation linéaire "les pieds dans l'eau" ou "avec vue sur la mer", qui résulte du libre jeu du marché, a souvent pour effet d'aboutir à une sorte de mur de constructions et de clôtures qui ferment physiquement ou visuellement le rivage au public. Cette appropriation se heurte, parfois vivement, au désir d'accès à la mer du public et au sentiment diffus que le littoral est un bien commun.

Le souci non plus seulement de protection ou d'aménagement mais d'ouverture au plus grand nombre a joué un rôle important dans la création en 1975 du Conservatoire du Littoral. Le gouvernement, qui avait d'abord envisagé d'étendre les missions de l'Office National des Forêts à la gestion du littoral, y a renoncé de crainte que cette administration, surtout préoccupée de la protection de la forêt et de la nature, soit réticente à mettre en œuvre cet objectif. Le rôle du conservatoire est donc de compléter l'action réglementaire d'acquisition en menant, selon les termes de la loi du 10 juillet 1975, "une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique". Le terme "écologie" apparaît pour la première fois dans le droit public français.

Le Conservatoire du Littoral et des Rivages lacustres est devenu un instrument financier et juridique au service des volontés de protection exprimées par les collectivités locales, les administrations ou les associations : les moyens de la puissance publique pour l'achat des terrains à l'amiable par préemption ou par expropriation ont progressé de 11 millions de francs pour l'ensemble du littoral français en 1977 à 90 millions en 1991 et 18 millions d’euros en 2005.

Son organisation, qui reste légère (une quarantaine de personnes pour toute la France) et décentralisée repose sur des Conseils de Rivage composés uniquement d'élus représentant les régions et les départements. Ceux-ci proposent, après avoir recueilli l'avis des Conseils municipaux intéressés, les opérations d'acquisition au Conseil d'Administration : le Conservatoire fonctionne comme un outil à la fois de l'Etat et des collectivités locales. L'expérience montre, comme dans le cas de l'aménagement de la côte aquitaine, que cette double nature est un atout important.

Depuis 1976, l'action du Conservatoire a conduit à la constitution d'un patrimoine public de 700 km2 sur plus de 860 kilomètres de rivages définitivement préservés pour l'ensemble de la France (données 2004). Ces opérations, et c'est peut-être l'aspect le plus original de la loi du 10 juillet 1975, sont assurées de la pérennité : la revente éventuelle des biens achetés ne peut se faire que suivant une procédure lourde (autorisation des trois quarts des membres du Conseil d'Administration, suivie d'un décret en Conseil d'Etat) qui les rend quasi inaliénables. En outre, l'acquisition du fonds a été réalisée certes en saisissant des opportunités, mais également selon des lignes directrices et des priorités géographiques définies en 1978 et en 1983 dans les rapports pluriannuels d'orientation. Dans un cadre d'action volontairement souple, le Conservatoire du Littoral procède à des acquisitions de terrains selon les trois critères suivants :

- lorsqu'un espace naturel d'intérêt paysager ou écologique est soumis, malgré une réglementation protectrice, à de fortes pressions qui menacent son intégrité (constructions, aménagements avec ou sans autorisation, demandes réitérées de permis de construire,...),

- lorsqu'un espace naturel de qualité se dégrade faute de gestion (circulation désordonnée de voitures, camping sauvage,....) et qu'il est nécessaire d'organiser l'accueil du public,

- lorsqu'un site remarquable offrant une ouverture sur la mer ou un point de vue intéressant (pointes, caps...) est privatisé et qu'il apparaît souhaitable de l'ouvrir à tous.

Parmi ces trois critères, deux impliquent une action concomitante de restauration et d'aménagement des terrains après acquisition. L'action du Conservatoire est remarquable parce qu'elle considère la mise en œuvre d'une politique foncière indissociable des mesures de protection et de restauration ou d'aménagement. La plupart des terrains acquis par le Conservatoire le sont à l'état de friche, d'abandon par l'agriculture ; les activités traditionnelles des anciens propriétaires, souvent dépassés par la fréquentation incontrôlée, y sont devenues ingérables.

En ce sens, le Conservatoire a fait la démonstration sur le terrain qu'une approche globale de la gestion de l'espace est toujours possible, intégrant la protection et certains modes de développement agricole et touristique.

Tableau 30 : Un exemple de réalisation du Conservatoire du littoral : le domaine de Certes

Le domaine de Certes, situé à l'embouchure de l'Eyre dans le bassin d'Arcachon, pour l'essentiel sur la commune d'Audenge et pour une faible part sur celle de Lanton, s'étend sur 376 hectares. Il forme une presqu'île construite dans la partie Sud-Est du bassin, interface entre le milieu marin et le milieu continental.

Le site a été entièrement façonné par l'homme à partir du XVIIIe siècle. De grands travaux d'endiguement ont conféré au site sa physionomie actuelle. Sa situation eu égard au droit de l'urbanisme le met en zone Nda du Plan d'Occupation des Sols : "zone côtière non équipée, réservée à l'agriculture et à l'aquaculture. Zone à préserver en raison de la qualité des sites et de la valeur écologique du milieu".

Cependant, différents projets d'aménagement du site se sont succédés dans les décennies 60-80 : Zoo, sous-préfecture (!), marina les pieds dans l'eau, maison de retraite... De nombreux promoteurs se sont intéressés au domaine. Le Conservatoire du Littoral s'est porté acquéreur en 1984 et a acquis le domaine pour un montant de 11,5 millions de francs. A cette époque, le domaine comprenait 140 hectares de réservoirs à poissons, 80 hectares de terres agricoles et 90 hectares de forêts. Ces différents milieux seront préservés et mis en valeur par le Conservatoire qui s'est fixé les objectifs suivants :

- mettre en œuvre un mode de gestion intégré à travers les activités de pisciculture et d'agriculture,
- implanter un pôle de recherche régional d'aquaculture extensive,
- maintenir et mettre en valeur un biotope favorable à la faune sauvage,
- ouvrir partiellement le site au public.

De grands travaux pour la remise en état du domaine sont entrepris pour un coût total de 7,23 millions de francs : consolidation des digues, remise en état des bassins, écluses et profonds, des terres (assainissement, fossés, voies et chemins, clôtures), remise en état des bâtiments d'exploitation, acquisition du matériel d'exploitation. Ces travaux ont été effectués sous la maîtrise d'œuvre de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt de la Gironde, sur des financements des Ministères de l'Environnement, de l'Agriculture, du Fonds Interministériel pour l'Aménagement du Territoire (FIAT), du Conservatoire du Littoral et du Conseil Régional d'Aquitaine.

Un programme de recherche en aquaculture, financé par la Région Aquitaine, le Ministère de l'Agriculture et le Secrétariat d'Etat à la mer a été concédé à l'Association Girondine pour l'Etude et le Développement des Ressources Aquatiques (AGEDRA) qui en assure la maîtrise d'ouvrage depuis 1986. La restauration de l'exploitation agricole et piscicole du domaine a été effectué sur des principes imposés par le Conservatoire du Littoral : pas d'exploitation intensive, pas d'introduction d'espèces non indigènes, renouvellement en eau suffisant pour assurer une bonne exploitation, maintenir la productivité et un environnement riche et varié.

Le Conservatoire n'ayant pas vocation de gestion des sites dont il est propriétaire, celle-ci a été confiée à différents partenaires par le biais de conventions.

Une première convention lie le Conservatoire au Conseil Général de la Gironde en ce qui concerne les domaines d'interventions suivants : l'aménagement de structures d'accueil du public (construction d'une aire de stationnement paysagère, conditions d'ouverture , gardiennage et surveillance), le suivi et la coordination du dispositif de gestion. La convention précise les références des terrains concernés.

Une seconde convention a confié au Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne l'animation de visites guidées.

Une troisième convention permet au Centre National du Machinisme Agricole du Génie Rural, des Eaux et Forêts (CEMAGREF) et à l'Université de Bordeaux I (Institut de Biologie Marine d'Arcachon) de réaliser un programme de recherches en aquaculture sur un ensemble de réservoirs de 38 hectares mis à disposition à titre gratuit. L'AGEDRA coordonne les programmes.

Une quatrième convention confie l'exploitation agricole et aquacole à l'Association de Défense et de Protection de l'Enfance Inadaptée du Bassin d'Arcachon : si le Conservatoire doit assurer les grosses réparations en tant que propriétaire, le Centre d'Aide par le Travail (CAT) cultive les terres, maintient les pairies herbagères en état de pacage, assure le renouvellement de l'eau dans les réservoirs, conduit les activités agricoles et piscicoles sur un mode extensif afin de maintenir un environnement riche et varié. Il maintient également en bon état de service les chemins, les digues et les écluses, les bassins, les clôtures, les haies.

Enfin, une cinquième convention a été signée en 1985 entre le Conservatoire et l'Association de gestion de la faune sauvage du domaine de Certes qui regroupe cinq associations de chasseurs et cinq associations de protection de la nature afin de gérer la faune sauvage : promotion de son développement et de sa préservation, suivi scientifique et technique des activités cynégétiques, limitation de la chasse, classement du domaine en réserve de chasse.

L'ensemble de ces conventions ont évolué (contenus, parties contractantes) depuis 1993. L'état donné ici est celui d'origine en 1995.

L'ensemble de ces dispositions confère au Conservatoire du Littoral un rôle fondamental dans l'aménagement et la gestion des milieux littoraux qui dépasse de très loin sa simple tâche d'opérateur foncier. Le conventionnement auquel il recours pour assurer la gestion de son domaine en fait un acteur de premier plan dans l'évolution du tourisme littoral.

c. l'urbanisme réglementé

La protection des espaces naturels, la loi "littoral" (3 janvier 1986) et la loi « solidarité et renouvellement urbain » (13 décembre 2000) fondent les politiques publiques de développement et de protection du littoral (et de la montagne).

La loi n°86-2 sur *l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* fait suite aux engagements du gouvernement pris en COMITE INTERMINISTERIEL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE en mai 1982 concernant l'élaboration d'une loi spécifique au littoral en matière de répartition des compétences. Cette loi définit une politique spécifique d'aménagement de protection et de mise en valeur pour les communes riveraines des mers, océans, des étangs salés et des lacs intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares. Elle s'applique également aux communes dont la liste est fixée par un décret en Conseil d'Etat, riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La portée de cette loi est considérable dans la mesure où les documents d'urbanisme de ces communes doivent être compatibles avec les prescriptions prévues par la loi : ces dispositions s'appliquent à toutes les décisions d'occupation et d'utilisation du sol.

Espace fragile, souvent exceptionnel en termes de paysages ou d'écosystèmes, le littoral est particulièrement sensible aux pollutions d'origine urbaine. Espace

convoité, souvent irrégulièrement privatisé, il est le siège de conflits multiples pour l'occupation du sol. Espace économique, essentiel en termes d'emplois (500 000 emplois), le littoral doit concilier des activités touristiques et artisanales ou industrielles (ports de pêche, ports de fret, chantiers navals, cultures marines).

L'Etat, qui y possède une responsabilité patrimoniale en sa qualité de gestionnaire du domaine public maritime, exerce donc ses prérogatives d'arbitre en réaffirmant, par cette loi, les règles du jeu entre collectivités territoriales déjà prévues par les lois de transfert de compétences de 1983 et en tentant de concilier la sauvegarde des espaces sensibles avec le développement économique : mise en conformité des *Plans d'Occupation des Sols*(*) par rapport aux prescriptions régionales inscrites dans des *SCHEMAS DE MISE EN VALEUR DE LA MER*(*), préservation des zones libres en bord de mer et orientation en priorité des extensions urbaines vers l'intérieur des terres, arrêt de la privatisation du rivage, amélioration du dispositif de la loi du 31 décembre 1976 sur la servitude de passage pour améliorer les accès transversaux au rivage, prise en compte de l'interdépendance écologique des différents points du rivage. La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral a un champ d'application beaucoup plus étendu que la directive d'aménagement national du littoral du 25 août 1979, puisque les dispositions d'urbanisme particulières au littoral ont valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article 111-1-1 du code de l'urbanisme s'imposant aux documents d'urbanisme des communes. Par ailleurs, *ces dispositions particulières sont directement opposables aux demandes d'autorisation ou d'occupation du sol.* En l'absence des Schémas de cohérence territoriale (article 3 de la loi S.R.U. du 13 décembre 2000), les zones naturelles ou d'urbanisation future des P.O.S. ne peuvent pas, sauf exceptions, être ouvertes à l'urbanisation.

L'Etat engage ainsi à la fois une *planification de l'espace touristique littoral* (loi, prescriptions régionales pour l'application de la loi, schémas de mise en valeur de la mer, schémas directeurs, schémas de secteur, plans d'occupation des sols) et tente de prévenir les conditions des *décisions d'aménagement* (instruction et délivrance des permis de construire, titres d'occupation ou de concession du Domaine public maritime). Pour ce faire, il met à disposition éventuelle des communes les services extérieurs de l'Etat pour l'élaboration, la modification ou la révision des *Plans d'Occupation du Sol*. La loi, qui veut protéger les espèces remarquables et caractéristiques, ne donne aucune indication sur les seuils de prise en compte de la fragilité de ces zones.

Il est courant, en droit de l'urbanisme, de dénoncer la médiocrité de l'écriture des textes qui couvrent plusieurs interprétations. Sur ce point, la loi Littoral détient probablement un triste record du fait de la multiplication des expressions ambiguës, de l'abus dans l'emploi de termes non explicités par le droit. Ce flou juridique permet toutes les interprétations possibles et explique les nombreux recours contre toutes les opérations d'aménagement ou les *Plans d'Occupation des Sols*. Il n'en demeure pas moins que toutes les incertitudes qui planent sur les projets tant que les jugements ou même les arrêts du Conseil d'Etat ne sont pas intervenus ne favorisent guère l'application des textes ou la concertation locale. Cette tendance est d'autant plus forte que, pendant les 5 à 6 premières années d'application des textes, les autorités étatiques n'ont nullement manifesté leur intention de se servir de la loi "littoral" pour faire triompher leur conception de l'intérêt général.

Apport fondamental de l'instruction du 22 octobre 1991, l'affichage de règles claires autorisant le développement de la "*politique équilibrée*" voulue par le législateur ne débouche cependant pas sur une définition de concepts fondamentaux : la bande d'inconstructibilité des 100 mètres le long du rivage, par exemple, comporte une référence à des "*espaces urbanisés*" dont personne, pas même les juges des Tribunaux administratifs ou du Conseil d'Etat ne détient la définition précise. Contrairement à l'esprit de la décentralisation, c'est l'Etat qui identifie les espaces à préserver et les fait connaître à la commune. Cependant, une ouverture est maintenue : ces choix étatiques ne s'imposent pas directement comme une nouvelle servitude d'utilité publique. Une négociation reste possible. Cependant, sur le terrain, l'expérience des recours montre que le but de l'Etat est d'amener la commune à faire siens ses choix et à les inscrire comme tels dans le *Plan d'Occupation des Sols.* La loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 a réduit les imprécisions du texte de 1986 et prévoit que dans la bande des 100 mètres, les équipements ou constructions existantes peuvent faire l’objet d’amélioration d’accès, de reconstructions ou de maintien à titre dérogatoire dès lors qu’ils sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l’environnement et d’organisation de la fréquentation touristique.

Sur le terrain, les Directions Départementales de l'Equipement littorales entreprennent donc un travail de prise en compte des richesses à protéger, maintien des zones vierges entre les pôles urbains, respect de la bande d'inconstructibilité sur 100 mètres. La mise en commun des connaissances sectorielles est rendue nécessaire : plantation des dunes (*OFFICE NATIONAL DES FORETS* et *DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET*),

évolution de l'urbanisation (*D.D.E.*), qualité des eaux et des richesses naturelles, zones humides (*DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT*).

Les services de l'Etat sont ainsi pris dans une négociation serrée avec les collectivités du littoral qui soutiennent leurs projets d'équipement touristique et sont attirées par les propositions des promoteurs. Les Commissions des sites, les associations de protection de la nature déposent des recours auprès des Tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat contre les communes et les opérateurs. Ainsi, toutes les communes du littoral des Landes ont vu leur *Plan d'Occupation des Sols* invalidé en 1992. Sur la pression environnementaliste des années 1990, l'Etat a été contraint de veiller à l'application de la loi "littoral" et d'en confier la charge à la *DIRECTION DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME (D.A.U.)* du Ministère de l'Equipement.

La portée juridique de la "loi littoral" et le caractère subjectif de nombreuses notions qui y figurent font que le contrôle du juge administratif et son pouvoir d'appréciation sont très importants et font *jurisprudence* : ce sont essentiellement des permis de construire individuels qui sont l'objet de *contentieux*, sauf dans le Var et les Alpes-Maritimes où seules les opérations d'aménagement importantes posent problème. Dans 28 % des cas, les jugements portent sur les *Plans d'occupation des Sols*, dans 24% des cas sur des permis de construire concernant des opérations importantes, dans 8 % des cas, des *Zones d'Aménagement Concerté*(*). Les tribunaux administratifs ont atteint un taux record d'annulation des autorisations, touchant 70 % des décisions et 100 % des *Zones d'Aménagement Concerté*. Les capacités d'accueil (article L. 146-2, alinéa 1er), la règle d'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres (article L. 146-4 III), le classement des espaces boisés significatifs au titre de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme font l'objet des recours les plus fréquents. Soixante dix pour cent des recours (100% de ceux concernant des *ZAC*) aboutissent à des annulations d'autorisation d'aménager.

L'aménagement des sites est ainsi souvent confronté à des applications restrictives de la loi "littoral". Sans être véritablement une loi "anti-tourisme" (ce qui n'est guère possible ni souhaité en termes économiques), elle exprime beaucoup de réticences à l'égard de l'aménagement d'espaces littoraux encore libres soit à destination de l'habitat, soit pour les loisirs (équipements touristiques) :

- les autorités communales doivent déterminer "la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser" qui délimitera l'intensité du développement urbain de la commune ; cette capacité ne doit pas être calculée zone par zone, mais doit découler d'une approche globale portant sur une

unité de territoire homogène. Elle porte sur la totalité des urbanisations existantes ou à créer, compte tenu des espaces à préserver.

- l'extension urbaine ainsi délimitée *a priori* doit se faire *soit en continuité* avec les constructions déjà existantes, s*oit sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.* La notion de hameaux est à entendre dans son acception courante qui fait référence à un petit groupe de maisons : elle ne permet donc pas la réalisation de Z.A.C., même intégrées à l'environnement.

- enfin, il est nécessaire de prévoir des coupures d'urbanisation pour éviter le caractère linéaire de cette dernière. Ces coupures doivent être suffisamment vastes pour permettre une gestion harmonieuse et durable des espaces qu'elles comportent.

Ces règles, précisées par l'instruction du 22 octobre 1991[242], semblent permettre un nouvel équilibre entre aménagement et protection. Ainsi, la décision du Conseil d'Etat du 12 février 1993 concernant la zone d'aménagement de Gassin, si elle confirme l'annulation de la ZAC au motif que le golf est "*un espace proche du rivage*" et que le projet ne peut constituer "*une extension limitée de l'urbanisation*", ne retient pas l'inconstructibilité de la zone comme l'avait fait le Tribunal administratif de Nice dans un jugement du 4 juillet 1991. Conséquence logique de cet équilibre "retrouvé", une nouvelle *ZAC*, mieux dimensionnée, fut mise à l'étude.

Schématiquement on peut soutenir l'idée que la philosophie de cette loi était d'affirmer un nécessaire équilibre entre les impératifs d'un développement économique souhaitable pour l'homme et une protection efficace des écosystèmes littoraux. Cet équilibre souhaité par le législateur a été souvent rompu par la jurisprudence des tribunaux administratifs au détriment du développement économique. Les tribunaux ont créé, dans les années 92-94, une forme d'insécurité juridique préoccupante puisque de nombreuses autorisations régulièrement accordées par les autorités administratives ont été annulées.

De manière identique, la loi d'aménagement du territoire de janvier 1995 votée par le Parlement incite les régions maritimes à collaborer entre elles sans préciser toutefois le cadre institutionnel que pourrait revêtir cette collaboration. Ce type d'indétermination, en laissant un large champ libre à des concertations malmenées par des rapports de forces inégales, est relativement préjudiciable à une gestion équitable du territoire.

[242] : Le Moniteur, cahier n° 2, n° 4588, novembre 1991, p. 364

d. L'après « Loi Littoral »

Quinze ans après la décentralisation, un certain nombre de collectivités territoriales ont entrepris à nouveau un exercice de planification spatiale sur leur littoral. Le Nord-Pas-de-Calais (1996-2000) et l'Aquitaine (2001-2006) en fournissent deux exemples à des périodes différentes.

C'est à la demande des Conseils régionaux qu'une Mission littoral est mise en place pour dresser un état des lieux et présenter des pistes de réflexion pour le futur de la bande côtière. Ces deux côtes forment l'un des espaces maritimes les mieux protégés d'Europe. Préserver cet héritage tout en permettant aux jeunes d'y vivre et d'y travailler - c'est-à-dire à la fois préserver et utiliser ce littoral comme facteur économique nécessite de dépasser la Loi Littoral qui n'établit qu'un principe de droit d'usage des sols.

En Aquitaine, la Mission Littoral a été créée le 9 juillet 2001 par une décision du CIADT. Elle figurait auparavant dans le Contrat de Plan Etat Région, qui lui fixait, en décembre 2000 de résoudre de nouveaux enjeux : développement des activités, urbanisation maîtrisée, préservation de la nature, qualité de l'aménagement, et deux objectifs : exigence de qualité dans l'aménagement, précision des conditions d'application de la loi Littoral.

Le Conseil Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 9 juillet 2001 a précisé ces objectifs :

- préserver les acquis des politiques publiques passées ;
- poursuivre un développement durable ;
- concilier développement des activités, urbanisation maîtrisée, préservation de la nature et qualité de l'aménagement.

Il a défini des moyens (une charte) et créé le Conseil Supérieur du Littoral (qui rassemble l'ensemble des partenaires, suit l'avancement des travaux et valide les propositions qui doivent être ensuite approuvées par les autorités compétentes). Enfin, l'Etat a constitué la « Mission littoral aquitain » dont le rôle est de mener une réflexion, avec l'ensemble des partenaires, pour déterminer les objectifs prioritaires pour l'aménagement du littoral et les méthodes appropriées pour leur mise en œuvre.

Il ne pouvait être question pour l'Etat et les Régions, dont les financements sont très sollicités et les budgets tendus, de recréer avec leur Mission littoral des « nouvelles MIACA » qui disposaient, avant la décentralisation, de moyens financiers et humains importants, et d'une autorité considérable. Ces nouvelles Missions prennent acte de la décentralisation, des responsabilités fortes des collectivités locales : ces missions sont réduites (deux à trois personnes), des correspondants dans les administrations d'Etat et territoriales forment un « groupe technique » de 70 personnes environ qui utilisent leu excellente connaissance locale et leur expérience à des fins d'analyses et de propositions. Ces propositions sont ensuite validées par un Conseil Supérieur du Littoral composé de représentants de l'Etat, de parlementaires et d'élus régionaux et locaux, de responsables de filières touristiques et autres activités économiques (forêt, pêche, plaisance...), de responsables d'associations de défense de l'environnement.

La Charte du littoral aquitain qui en résulte regroupe cinq grandes orientations :

1. **Protéger le littoral, développer l'intérieur**
2. Renforcer les services pour la population permanente du littoral
3. Améliorer la qualité de l'accueil touristique
4. Relever le niveau des équipements
5. Rééquilibrer l'emploi sur le littoral

1- Mieux protéger le littoral, développer l'intérieur

La côte aquitaine dispose d'une bande littorale d'environ un million de lits et accueille chaque année trois millions de touristes, pour une population permanente de 300.000 habitants seulement, soit dix fois moins. On y observe une tendance à la stagnation de la fréquentation étrangère et un sentiment de saturation face à l'importance des flux touristiques.

L'espace nécessaire au développement existe encore, et c'est l'occasion de s'interroger sur un redéploiement de l'activité et de l'immobilier touristique.

A condition sans doute de réaffirmer la protection du littoral, revalider les principales dispositions du schéma MIACA (principe des UPA et des SEN), sécuriser le droit des sols et favoriser un meilleur

développement de l'intérieur, en évitant de trop fortes concentrations des hébergements touristiques sur la bande littorale.

Ceci suppose :

- de valider à nouveau de schéma MIACA dans ses principes fondamentaux et en particulier en confirmant l'alternance entre les neuf Unités Principales d'Aménagement (UPA) et les sept Secteurs d'Equilibre Naturel (SEN). Cette validation du schéma MIACA est inséparable de propositions pour mieux appliquer la Loi Littoral en fonction de critères plus précis et mieux adaptés aux milieux naturels aquitains ;

- de trouver un nouvel équilibre entre le littoral et l'arrière-pays : encourager la création de structures d'accueil et d'hébergement de qualité en retrait de côte, consolider les équipements routiers (est-ouest) permettant une meilleure mobilité spatiale, développer l'intercommunalité « en profondeur » en prescrivant des SCOT transversaux (littoral - intérieur), élaborer de nouveaux produits touristiques sur le thème « nature - patrimoine », jumeler des stations littorales avec des villes de l'intérieur , ouvrir des espaces forestiers au public ;

- de renforcer ou de réaffirmer la protection de la bande littorale : conserver l'ensemble quasi complet des 390 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), les 9 zones d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO) sur les 68.620 hectares, les 6 réserves naturelles, les 8 chasses maritimes, les douze sites classés, les « sites et paysages remarquables » notifiés au titre de l'article L 146-6 de la loi littoral, les 30 sites sur 3528 hectares du Conservatoire du littoral ; les cartographier, les insérer dans un Système d'information géographique (SIG) spécifique, instrument unique et public d'information qui permettra à tous publics de connaître précisément la localisation et le type de protection attaché à un espace ; communiquer sur cette panoplie de protection efficace et moderne ;

-de protéger le cordon dunaire, tout en donnant possibilité d'accès à la mer (nouveaux plans plage, équipements de sécurité) : les plans plage, mis en place en 1980 pour concilier accueil, sécurité et environnement ont concerné une trentaine de sites répartis sur toute la côte. Réversibles (démontage possible), ces sites d'accueil ne

concernent que pourtant que 2% de toute la forêt et ont représenté une dépense publique totale de 1,5 ME par an, soit 0,3 E par visiteur. Il convient donc d'entreprendre une étude (ONF-Ecole d'Architecture et du Paysage) pour décongestionner les sites actuels, décider des équipements et des services légers à accepter en bordure du littoral (parkings, pistes cyclables, sanitaires, sécurité, services et commerces minima de dépannage..) ;

- de protéger la dune et la forêt en incitant les nouveaux aménagements touristiques à s'implanter vers l'intérieur : création d'une bande inconstructible qui prenne en compte la limite haute du rivage, la dune, la lette, la forêt de protection et un minimum de 100 mètres incluant la forêt de production ; cela aboutira à une bande inconstructible qui pourrait être supérieure à 500 mètres en certains points et où ne seraient admises que les constructions intégrées au Plan plage ainsi que les constructions sur des terrains constituant des dents creuses dans le front de mer déjà bâti. Aucun nouveau terrain de camping - caravaning ne devrait être installé ou agrandi dans cette bande littorale ;

- de mettre en place une capacité de proposition aux opérateurs touristiques : les opérateurs se heurtent souvent à l'absence de lisibilité et les possibilités offertes sur le littoral aquitain ; les interlocuteurs sont multiples (CDT, CRTA, mairies, départements, OT). Les incertitudes juridiques liées à l'interprétation de la loi littoral et les questions foncières sont autant d'obstacles à la négociation d'une implantation qu'il faut résoudre en créant une équipe conjointe, portée par la région et les départements qui sera chargée d'identifier les terrains disponibles, d'évaluer les obstacles réglementaires, de préparer des propositions, de rechercher des investisseurs.

- d'assurer une pérennité du droit des sols : il s'agit d'offrir aux responsables institutionnels (élus, techniciens, investisseurs) une sécurité de décision tant par la précision des documents d'urbanisme que par la qualité de la concertation qui précèdera et accompagnera leur élaboration.

2. Renforcer les services pour la population permanente est un impératif à la fois pour la population permanente qui vieillit (de 30 à 50

% selon les communes ont plus de 60 ans) et la population saisonnière qui a besoin de services ouverts tout au long de l'année (une nécessité pour l'extension de la saison). Or, en dehors des zones urbanisées, les jeunes actifs ne trouvent pas un emploi stable. ils ne trouvent pas non plus de logement, du fait de la pression foncière. Pour fixer cette population jeune et permanente et éviter une dégradation de la qualité d'accueil sur le littoral, une politique d'aménagement du territoire est nécessaire en termes. Il s'agit :

- de développer l'habitat permanent (politique de logement locatif social et logement intermédiaire) autour des villages et bourgs de l'arrière pays. Pour le logement locatif social, il convient d'agir en direction des élus afin de clarifier les différentes notions et éviter les confusions, mettre à disposition des organismes HLM du foncier à un niveau compatible avec l'équilibre des opérations, recourir aux plans locaux d'urbanisme. Pour le logement locatif intermédiaire, on encouragera le Prêt Locatif Social (PLS) qui permet d'équilibrer facilement les opérations avec des loyers plafonds supérieurs à ceux des HLM, d'autre part, le conventionnement « Besson » doit être systématiquement encouragé ainsi que les maîtres d'ouvrage privés adossés à des collecteurs du 1% logement;

- de constituer des réserves foncières, pour trouver des solutions d'offre en logement rendue inférieure à la demande en raison de la pression touristique, et agir sur les prix trop élevés ; l'étude de faisabilité de la création d'un Etablissement public foncier sur le littoral doit être entreprise (application de l'article L324, titre II, chapitre IV du Code de l'urbanisme, LOV du 13/07/91 et loi SRU du 13/12/2000);

- d'améliorer les transports : transports urbains, pistes cyclables transversales, systèmes d'information et de gestion du trafic sur les routes d'accès aux plages ; le sentier « piéton du littoral » devra être mieux aménagé dans les zones les plus urbanisées ; la valorisation des sites par une signalétique adaptée, la création d'aires de repos à thème, une route des lacs qui double l'axe principal doivent être rapidement entreprises ;

- de développer le travail autour de l'identité des territoires : traitement des espaces publics à partir de l'histoire des lieux, appel systématique à la narration architecturale et à l'authentification locale, retraitement des espaces banalisés (places, rues piétonnes).

3. Améliorer la qualité de l'accueil touristique. Les destinations littorales sont désormais soumises à la concurrence : en France (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Côte d'Azur, Bretagne et désormais Côte d'Opale) et dans la sphère méditerranéenne plus ensoleillée (Croatie, Adriatique, Tunisie, Maroc...). Les pertes de parts de marché observées sur la clientèle étrangère (hôtellerie et camping en particulier) conduisent à souhaiter un renforcement des moyens en observation et en gestion des stations. Il faut également s'interroger sur les moyens d'une reconquête du marché par le développement de l'accueil, de préférence en léger recul du littoral avec de nouveaux produits touristiques adaptés à une clientèle plus exigeante, combinant l'océan et les ressources de l'intérieur et la recherche d'un haut niveau de qualité par la restructuration de l'offre des hébergements existants. Il s'agit donc de :

- renforcer l'observation du tourisme et des marchés, mettre en place des tableaux de bord de gestion de stations touristiques ; cette relance passe par la désignation d'un « maître d'ouvrage » unique, qui en porte clairement la responsabilité et d'une direction d'ensemble ; la mise au point d'un cahier des charges, exprimant clairement la commande du « maître d'ouvrage » constitue un préalable indispensable ;

- développer une dynamique de projets dans le cadre de contrats de stations ; ces contrats sont des instruments indispensables et efficaces pour mieux organiser l'offre touristique, mieux répondre aux attentes des clientèles, professionnaliser les acteurs, concevoir des équipements au service de cette stratégie ; poursuivre et élargir la démarche qualité doit permettre à ces contrats de porter de véritables projets de stations sur le moyen et long terme ;

- engager un grand effort pour améliorer la qualité de l'hébergement touristique : sur les 1 millions de lits du littoral aquitain, 660.000 sont non banalisés, 277.000 seulement son banalisés, dont 204.000 lits en hôtellerie de plein air et 35.000 lits en villages et centres de vacances ; remettre à niveau ce parc banalisé qui vieillit est prioritaire pour l'adapter rapidement à la demande qui évolue ;

- produire et offrir de nouveaux produits (mer et patrimoine : produits de découverte, maisons de la nature, routes des lacs, mise en tourisme des activités traditionnelles telles que gemmage, agriculture de la lande, etc.) ; d'une manière générale, il s'agit d'inciter certains professionnels du tourisme à atteindre un niveau supérieur en qualité, afin de fidéliser une clientèle changeante et d'allonger la saison grâce à une offre de qualité en courts séjours ;

- mieux adapter l'offre et la demande d'emploi (notamment en travaillant sur l'emploi saisonnier) ; réunir les professionnels de l'hôtellerie et de la restauration afin de mieux analyser la situation et d'étudier les principes d'une charte (ou d'un code – qualité), proposer d'améliorer les conditions de logement pour les employés est prioritaire ;

- travailler les paysages, l'architecture et la qualité de l'espace public (voir points précédents sur les nouveaux plans plage, le traitement des espaces publics, la signalétique du littoral) ; une étude globale pour la mise en valeur de « l'architecture balnéaire » sera confiée à l'Ecole d'Architecture et du Paysage ;

4. Relever le niveau d'équipement sur le littoral implique que la côte garde une image de grands espaces et de liberté, désormais biens rares, donc une richesse pour les générations futures que n'ont plus les destinations concurrentes. Cependant, il faut également qu'elle propose une image beaucoup plus dynamique, mieux adaptée aux désirs de touristes qui recherchent des équipements innovants et de qualité. Une action est prévue sur les piscines, parcs, structures de gestion des communications (développement positif) et sur la qualité des eaux, la pollution des plages, le traitement des espaces publics (résorption des éléments à impact négatif). L'action publique porte sur :

- la création des points forts en équipement de loisirs nautiques et ludiques ; seuls deux parcs existent actuellement : Aqualand à Gujan mestras et Abbadia dans le Pays Basque ; une réflexion en vue d'attirer la clientèle espagnole, très friande de ces équipements, doit être conduite ;

- la consolidation et l'interconnexion des réseaux de pistes cyclables ; l'étude lancée en Aquitaine dans le cadre de la mise en œuvre du schéma national des véloroutes et voies vertes (CIADT du 15 décembre 1998) sera l'occasion de mettre en cohérence les itinéraires des voies de Saint jacques de Compostelle aménagés et balisés par les départements et les réseaux de pistes ;

- la gestion des espaces naturels délaissés ou en abandon : il convient d'accroître localement les moyens du Conservatoire du littoral ;

- de traiter systématiquement toutes les plages pour la qualité des eaux de baignade (améliorer les méthodes de classement en pavillon noir de la Surfrider Fondation, en pavillon bleu de la Fondation pour l'éducation à l'environnement en Europe) ;

- d'entreprendre une action structurelle (au niveau européen) pour limiter les déchets marins ; les départements, l'Institution Adour (barrage flottant sur le fleuve), la Région Aquitaine sont compétents et peuvent partager leur information technique sur l'ensemble du littoral.

5. Rééquilibrer l'emploi sur le littoral. Les littoraux ont suivi partout les tendances nationales d'évolution des secteurs économiques : baisse de la part de l'industrie et de l'agriculture dans l'emploi, hausse de la part du tertiaire. Le chômage touche, en Aquitaine, en moyenne un actif sur sept dans l'ensemble de la zone littorale et son taux y est plus élevé que dans les autres régions côtières, particulièrement chez les femmes. La question des filières d'avenir se pose sur le littoral, avec quelques pistes qu'il convient encore de développer : la modernisation des activités traditionnelles (activité agricole, forêt, pêche, ostréiculture) et l'aide particulière aux filières d'avenir (nautisme, glisse, aqualudisme, laser,...).

Tableau 26 : Le tourisme littoral dans les opérations programmées par mesure et sous mesure du Contrat de Plan Etat région - Aquitaine 2000-2006

Note : Seules les opérations "ayant un objectif tourisme explicite" sont prises en compte dans les mesures et sous mesures figurant en Italique. Le budget prévu de ces mesures n'a donc pas pour vocation d'être entièrement consommé par les opérations "tourisme littoral"

Libellé	Prévu (MF)		
	État	Rég°	Total
Tourisme littoral	**20**	**25**	**45**
Volet territorial *("L'organisation territoriale du tourisme")*	***13***	***28***	***41***
Pôles touristiques ruraux	*10*	*28*	*38*
Tourisme en agglomération	*3*	*0*	*3*
Accompagnement *("Adaptation du tissu*	***13***	***10***	***23***

touristique")			
Adaptation des entreprises et des porteurs de projets	*4,5*	*4*	*8,5*
Évaluation des flux - Observation ("Suivi de l'économie tour.")	*4*	*4*	*8*
Accès aux vacances pour tous	*4,5*	*2*	*6,5*
***Intempéries-environnement** (DIREN)*	***4,4***	***0***	***4,4***
Intempéries	***29***	***15***	***44***
Valorisation des sites dans les pôles	*10*	*0*	*10*
Modernisation des hébergements	*10*	*0*	*10*
Valorisation des itinéraires	*8*	*0*	*8*
Equipement des groupements	*1*	*0*	*1*
Littoral	**20**	**18**	**38**
Stations, plans plage	10	0	10
Requalification hébergements	7	0	7
Promotion des classes de mer	3	0	3
***Littoral** (hors tourisme)*	***19***	***27***	***46***
Littoral - Environnement - Diversification économique	*15*	*25*	*40*
Études	*4*	*2*	*6*
Les Parcs Naturels Régionaux	***11,6***	***35***	***46,6***
PNR des Landes de Gascogne - Fonctionnement	*5,6*	*24,5*	*30,1*
PNR des Landes de Gascogne - Investissement	*6*	*10,5*	*16,5*
Formation des salariés des PME et des TPE	***21***	***21***	***42***

Sources : Conseil régional d'Aquitaine, 2003.

2. Les enjeux nouveaux de la gestion de l'espace touristique littoral

Les stations touristiques du littoral français (et, plus généralement, européen) s'insèrent dans un *marché de masse* qui représente un secteur économique non négligeable de 135 milliards de francs (contre 16 milliards pour la montagne). Cependant, le poids des résidences secondaires dans l'offre d'hébergements du littoral est considérable (75 % du parc environ) et 20 à 30 % seulement des meublés sont mis en marché. La baisse des ventes en « neuf », après la loi PERISSOL, le renouvellement à 60 % seulement des baux en résidences de

tourisme en fin de bail font que l'offre touristique française s'appauvrit, risque de perdre des parts de marché à l'international où la para hôtellerie est très demandée.

Au niveau local, cela peut entraîner des pertes de recettes significatives tant pour les prestataires de services que pour les collectivités locales.

Le littoral français, long de 5 500 km dont 2 000 km de plages, regroupe 10 % de la population française en 894 communes dont 12 villes de plus de 50 000 habitants et 8 de plus de 100 000. Environ 500 communes perçoivent une dotation touristique et près de 200 sont des stations ou communes classées touristiques. L'économie touristique du littoral français représentait 135 milliards de francs de chiffre d'affaire en 1990 (soit 10 fois celui de la pêche), 200 000 emplois, 40% des séjours touristiques effectués. En 1992, la DATAR recensait sur le littoral 550000 emplacements de camping, soit 62 % du potentiel national, le tiers des hôtels et gîtes, 372 ports de plaisance (soit 128 000 anneaux), 57 centres de thalassothérapie, 170 golfs (soit 45 % des golfs français)...

Espace rare, le littoral dont la densité de population est déjà supérieure au triple de la moyenne nationale, doit accueillir chaque année 20 millions de touristes qui viennent ainsi tripler sa population permanente. Le littoral méditerranéen est évidemment le plus prisé : 40 % des autorisations de logements en région Provence-Alpes-Côte d'Azur concernent le Var où on dénombrait encore, en 1992, 36 opérations d'aménagement, dont la moitié en golfs. Ces statistiques rendent imparfaitement compte de la pression touristique sur le littoral dans la mesure où la population tend à se concentrer non seulement sur la frange côtière mais encore sur les sites les plus attractifs.

Les trente dernières années ont été marquées par une urbanisation de très grande ampleur : la moitié de la frange côtière est urbanisée, dont 20 % de façon dense. La densité de l'urbanisation décroît rapidement à mesure que l'on s'éloigne du rivage : appréciée au niveau d'une bande éloignée de 2 km des plages, elle n'est plus que de 15 %. La maîtrise du foncier est assurée, pour 15 % des côtes, par la collectivité : 7 % au titre du CONSERVATOIRE DU LITTORAL (chapitre 2), 3 % par les départements, 5 % par les domaines (forêts domaniales).

a. des problèmes liés à une fréquentation saisonnière

Le problème de la *saisonnalité* est lié au type de fréquentation du littoral français: si 20 millions de touristes y séjournent par an (soit 47 % des journées vacances des Français), l'offre directe est trop concentrée sur la brève saison estivale, trop limitée à l'hébergement, notamment en camping. L'offre s'adressant aux tour

opérateurs est sous représentée (notamment à destination des clientèles étrangères) ; cependant, si la clientèle européenne est susceptible de venir sur le littoral pour des vacances d'été de deux semaines en moyenne, elle le peut aussi pour des vacances plus courtes toute l'année. Ce sont des vacances familiales, pour lesquelles les européens du Nord recherchent qualité et authenticité.

Si la fréquentation touristique des stations littorales connaît des évolutions à la fois qualitatives et quantitatives positives en valeur absolue, des destinations concurrentes se sont développées et diminuent les parts du marché du tourisme littoral. De plus, si le nombre de séjours augmente, en revanche leur durée diminue : certaines stations connaissent de volume d'affaires marquées depuis les années 90.

Le déséquilibre entre une offre longtemps insuffisante et une demande en croissance constante a joué en faveur de la croissance débridée de l'aménagement touristique pendant cinq décennies. Le bassin de clientèle semblant inépuisable, les stations se sont développées sans toujours pouvoir anticiper sur la transformation des désirs des touristes. L'offre s'est adaptée en quantité aux "pics" estivaux de fréquentation touristique, créant une surcapacité le reste de l'année et de réels problèmes de rentabilité des équipements.

L'allongement de la saison touristique est donc un enjeu important pour les stations littorales. Mais cet allongement implique de résoudre tant les problèmes d'animation que d'hébergement : l'importance des résidences secondaires, fermées pendant plus de onze mois par an en moyenne, empêche la vie de certains quartiers et compromet la rentabilité des commerces. Les établissements hôteliers susceptibles d'ouvrir hors saison n'ont pas une capacité d'accueil suffisante pour atteindre une masse critique : la problématique de développement est prise dans un cercle vicieux.

C'est pourquoi il semble que les professionnels se dirigent vers de véritables "*produits stations*", des stations intégrées, développées selon un modèle réfléchi, avec une cohérence dans les activités et les produits proposés à des clientèles très différentes, comme à Deauville ou à Biarritz en cette fin de siècle.

b. l'adaptation de l'immobilier à la demande

Le problème de *l'inadaptation grandissante de l'offre à la demande* n'est pas le moindre: le littoral touristique est une mono industrie pour une mono saison ! Le tiers de la clientèle privilégie l'hébergement marchand : caravaning, hôtellerie,... alors que les deux autres tiers préfèrent loger dans un immobilier privatif non

marchand (résidences secondaires) ; Au cours des cinquante dernières années, le développement du littoral a été financé pour l'essentiel par l'immobilier. Le fonctionnement du marché de l'aménagement repose plus sur des bases financières que sur des fondements urbanistiques ou commerciaux et les stations ont dû asseoir leur stratégie sur des facteurs de faisabilité techniques plutôt que touristiques (toutes les opérations n'ont pas été raisonnées en termes d'adéquation offre/demande).

C'est pourquoi aujourd'hui l'aménagement touristique a du mal à créer les conditions favorables à une exploitation rationnelle et durable de la demande de loisirs : les stations cherchent d'autres modes de financement et souhaitent apporter des réponses nouvelles aux attentes insatisfaites des touristes en matière d'équipements et d'hébergements. Pourtant, les retombées économiques attendues d'un projet sont peu à peu prises en compte dans son montage technique, le concept de gestion précède la plupart du temps la construction, la logique urbaine n'est pas déconnectée du marché. D'autre part, le développement du mode d'hébergement "sauvage" échappe de plus en plus aux circuits économiques classiques, en raison de la multiplication de l'offre de particulier à particulier. Celle-ci induit des effets néfastes sur la fiscalité. De plus, elle empêche la rationalisation des circuits commerciaux et les mises en marché organisées.

Pour tenter de maîtriser localement la commercialisation de l'offre, certaines stations ont souhaité favoriser l'hôtellerie et la para hôtellerie, notamment en hors saison, en développant les courts séjours sous forme de produits "*forfaitisés*" (aux prix forfaitaires), s'adressant aussi bien aux clientèles étrangères que françaises. D'autres stations, à des fins d'incitation à la banalisation du parc réceptif, proposent *une décote sur la taxe d'habitation*, afin se stimuler les propriétaires peu enclins à utiliser leurs appartements à des fins locatives. Rares sont cependant celles qui engagent des *politiques d'aide à la rénovation du patrimoine existant*, bien que les stations de dix, quinze voire vingt ans d'âge ne sont plus aux normes. Il faut dire que le montant indispensable à une rénovation correcte de logement varie généralement entre 50 000 et 100 000 francs. Ce processus, qui associe propriétaires individuels, collectivités locales, professionnels de l'hébergement de loisir demande une grande capacité de concertation locale.

L'immobilier a permis longtemps de financer le développement des stations. Mais ce schéma est de moins en moins reproductible : de nombreuses stations arrivent à un seuil d'occupation maximale des sols et les constructeurs se désengagent des projets d'extension. Les stations sont ainsi dans l'obligation de trouver d'autres

moyens que les droits à construire pour financer leur développement et leurs besoins d'animation et de commercialisation. Cela impose de repenser bien souvent toute la politique de ville touristique : les stations construites à force de résidences secondaires ne sont plus à même de générer à hauteur suffisante des flux économiques puissants car l'activité induite est insuffisamment rémunératrice.

Les projets d'aménagement prennent en compte actuellement cet aspect. Les promoteurs immobiliers sont amenés, sous l'effet de la crise, à mieux intégrer les prévisions de ressources économiques de leurs clientèles et d'animation de la station. Cette l'évolution impose une action coordonnée des différents partenaires, collectivités et entreprises privées. Elle nécessite des efforts importants en matière de commercialisation, de formation, de relation avec les professionnels du tourisme (voyagistes et agences réceptives).

Enfin, plus récemment, la protection par les politiques publiques du littoral français a fait l'objet d'une attention renouvelée (chapitre 2) : les collectivités maîtrisent le foncier sur 15 % des côtes environ (7 % par le CONSERVATOIRE DU LITTORAL, 3 % par les Départements, 5 % par les domaines (forêts) ; et si 10 % des côtes sont urbanisées, 1 % du littoral est aménagé chaque année. L'aménagement y est aujourd'hui encadré par deux textes essentiels : la loi Littoral et la loi paysages (1993). Ces lois, dont les tenants et aboutissants font l'objet du second chapitre, ont profondément modifié l'environnement juridique dans un sens restrictif : 70 % des recours déposés au titre de la Loi littoral (100 % de ceux concernant des ZAC) aboutissent à des annulations d'autorisation d'aménager. Cette remise en cause des décisions aboutit à une insécurité des opérations, donc à un désengagement des investisseurs. L'annulation de programmes touristiques intégrés a remis en cause, pour un temps, la création de nouveaux grands aménagements en station. Le blocage des travaux de centres villes ont induit un effet pervers de mitage en reportant les aménagements sur la bande rétro littorale, moins bien protégée par la loi. Le gel d'espaces ne s'accompagne pas du souci de l'entretien de ces espaces, ce qui revient à la considérer comme un frein au droit de construire et non comme un outil de gestion des grands équilibres territoriaux. Enfin, la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages vient renforcer les dispositions protectrices en faveur de certains territoires remarquables, notamment en matière d'architecture.

Les évolutions souhaitables portent donc sur la qualité des hébergements et leur réhabilitation, l'amélioration de l'animation, l'allongement de la saison, une approche intersectorielle prenant en compte hébergement, restauration, animation,

transports et s'articulant avec les autres aspects de la vie locale, la formation des acteurs de la vie touristique, la promotion et la commercialisation. L'ensemble de ces tâches implique des acteurs diversifiés. Elles nécessitent souvent un rapprochement des partenaires ayant des intérêts complémentaires dans la réalisation des projets. Elles nécessitent également un regroupement des collectivités et une meilleure coopération intercommunale.

Un pôle touristique littoral, par exemple, c’est avant tout un groupement de communes littorales ainsi que leur arrière-pays immédiat, le tout formant une zone d’attraction touristique organisée autour d’un ou plusieurs noyaux urbains ayant une notoriété ou une vocation internationale. Le tourisme y est la première richesse, qui structure les dynamiques sociales, économiques et culturelles locales.

Tableau 27 : La gestion intercommunale sur le littoral : l'exemple du SIVOM COTE SUD des landes

A l'image de l'ensemble des sites, stations et zones d'attraction touristique, le pôle littoral Landes Côte Sud est constitué de quatre stations balnéaires : Seignosse Le Penon, Hossegor, Capbreton et Labenne. La population résidante est de 17 000 habitants en 1999, la population touristique est estimée à 297 000 personnes. Le volume global des dépenses effectuées par les touristes s'élève à plus de 750 millions de francs, soit 37% des dépenses touristiques sur le littoral landais. Le succès de la destination Landes Côte Sud réside dans une configuration urbaine similaire. En effet, les quatre stations, très proches géographiquement (voire sans discontinuité urbaine dans le cas de Capbreton - Hossegor), proposent un cadre de séjour (animations, environnement...) applicable à l'ensemble du territoire. Le domaine balnéaire continu et unique constitue un produit " solidaire " aux yeux des publics. Cette continuité déclenche la destination. L'offre y est complémentaire tant au niveau de l'hébergement que des loisirs ou des pôles d'animation et commerciaux. Le point fort réside dans un continuum d'environnement de qualité, très attractif, le patrimoine naturel et forestier couvrant plus de la moitié du territoire du SIVOM Côte Sud[243]. Enfin, l'ensemble du domaine balnéaire est associé à une image surf très forte. Les lieux de pratique sont innombrables sur 20 km de côtes et de qualité. Hossegor est mondialement connu et organise, avec Capbreton, des compétitions internationales et des manifestations proches de la glisse. Les équipements qui attirent et motivent la destination s'étendent et sont gérés par des communes différentes : le port de plaisance , les plages et les fronts de mer , les forêts et les lacs , les équipements sportifs (stades, golfs, frontons) , les lieux de spectacles et d'animations (places, salles, arènes) , les équipements récréatifs (casinos, parc aquatique) , les lieux de visite liés aux milieux naturels (Ecomusée de la mer, parcs animaliers). Les espaces et les équipements en relation avec les activités sportives et les loisirs sont prépondérants sur le territoire Landes Côte Sud. Les acteurs locaux ont bien cerné l'enjeu : proposer une gamme de loisirs diversifiée en toutes saisons. L'alliance du tourisme et du sport est un facteur important du développement du territoire sud landais. Elle ne doit pas être perçue isolément, mais à travers divers facteurs à prendre en compte par une approche globale et réaliste, de l'action à mener : relation zones urbaines/zone littorale, aménagement et occupation de l'espace, respect de l'environnement, possibilités d'accueil et d'animations, développement économique et culturel. Un espace littoral ouvert aux activités de tourisme et de loisirs est le résultat d'une interaction entre les clients et les offres de service. Or le client participe à la production de cette offre de service autant que les acteurs du lieu, prestataires du service, en utilisant comme support physique, son territoire. En matière de tourisme de nature, la destination prime souvent sur l'activité. C'est la localisation qui est d'abord choisie. Le touriste vient avant tout sur la côte sud landaise puis examine la palette des loisirs que permet la destination sélectionnée.

[243] Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple : créé dès 1954 à l'initiative de Capbreton et Hossegor pour valoriser leur potentiel touristique, il regroupe ces deux communes et celles de Seignosse et d'Angresse (commune rurale en retrait du littoral).

La conception des installations intègre ces données multiples et ne peut pas être ramenée à de simples logiques communales, ce qui entraîne la prise en compte d'éléments nouveaux dans la programmation[244].

Les études de programmation, phase essentielle de la responsabilité du maître d'ouvrage qui permet d'identifier les activités susceptibles d'être pratiquées mais aussi les services et les clientèles concernées coûtent de plus en plus cher. Sauf pour les stations d'envergure internationale, la prise en charge du coût est désormais intercommunale.

c. le problème sensible de la formation

Le tourisme connaît depuis dix ans des taux de croissance appréciables, supérieurs à la moyenne de l'économie. C'est le secteur économique le plus créateur d'emplois avec les télécommunications et le multimédia. Cette dynamique est confirmée par les statistiques récentes, mais la question de la formation des personnels de ce secteur d'activité pose de nombreux problèmes non résolus, notamment de qualité de service. Les entreprises du secteur touristique, et plus particulièrement les hôtels, cafés et restaurants ne trouvent plus, sur le marché du travail, les ressources humaines dont elles ont besoin en haute saison, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs. Est-ce à dire que les diplômés manquent ? Au contraire, seulement 20 % environ des diplômés de l'hôtellerie se dirigent vers ces métiers à l'issue de leur formation (5 % à peine à la prestigieuse Ecole internationale d'hôtellerie de Lausanne). Paradoxe de la situation : alors que 50.000 nouveaux jeunes qualifiés sortent chaque année de formation aux métiers du tourisme avec un diplôme allant du niveau V (CAP, BEP) au niveau II ou I (DESS, mastaire) et que, dans le même temps, 30.000 emplois sont créés chaque année dans le secteur lié au tourisme en France, plus de 50 % du personnel des HCR (hôtellerie, cafés, restaurants) ne possèdent aucun diplôme spécifique au secteur !

Pourtant, du côté de l'offre de formation, on assiste à une explosion du nombre de formations (y compris continues) dans les domaines de l'accueil, du tourisme et des loisirs, à tous les niveaux, du simple exécutant au cadre dirigeant. Pourquoi cette explosion ? Parce qu'il est relativement aisé de mobiliser des fonds (notamment publics) pour ce type de formations. Parce qu'il existe un phénomène

---

[244] B. Lasserre, 2000, op. cit.

de mode lié au discours incantatoire du tourisme « levier» de l'économie locale, « nouvelle chance pour les territoires peu urbanisés». Cependant les personnes ayant suivi ces formations peinent à trouver un emploi ou à progresser en carrière dans ce secteur. Car si leur formation leur permet généralement de prétendre à un niveau de rémunération supérieur, le secteur professionnel ne souhaite pas (ou ne peut pas) le leur attribuer : l'adéquation formation-emploi, dans le tourisme, est imparfaite car les avantages financiers qui sont attachés aux compétences certifiées ne sont pas validés économiquement par les entreprises touristiques. En conséquence, le secteur reste largement sous qualifié, les employeurs du littoral aquitain se tournant de manière préférentielle vers les étudiants à la recherche de jobs d'été, vers les personnes en quête de réinsertion sociale et professionnelle, vers des employés qui affirment, dès leur entrée, ne pas vouloir faire carrière ni dans l'entreprise ni dans le secteur... Tout un programme !

Le tourisme de la Côte d'Argent, avec la forte saisonnalité (donc une prépondérance d'emplois saisonniers) qui marque sa structure économique, est durablement caractérisé par l'inadéquation entre ce que propose la profession, c'est-à-dire des conditions de vie et de travail difficiles, des salaires à peine décents... et ce que recherchent les personnes qualifiées, à savoir un emploi reflétant les évolutions de la société actuelle et un minimum de reconnaissance sociale.

Pourtant, les technologies utilisées pour la préparation des repas, pour l'accueil, la réception, l'animation, les savoir-faire et les compétences requises dans le domaine de la création et de la mise en marché de produits nouveaux de loisirs sont de plus en plus pointus et exigent une connaissance approfondie de leur fonctionnement. Si l'expérience du terrain peut permettre d'acquérir un certain nombre de compétences, ce n'est pas en pleine saison, quand les établissements sont complets, qu'un professionnel trouve du temps pour former un salarié ! Le décalage entre la qualification, l'efficacité élevées que les professionnels demandent aux candidats lors de leurs recrutements et la polyvalence mal rémunérée qu'ils leur offrent ensuite freine la productivité des entreprises. Les conditions de vie et de travail, la précarisation de l'emploi, les faibles perspectives d'évolution professionnelle dans ce secteur provoquent une crise du recrutement de la main d'œuvre qualifiée et un turn-over important, sources d'instabilités sociales et de faible rentabilité économique.

Si ces conditions n'évoluent pas, notamment par des pratiques de gestion des ressources humaines plus audacieuses, il sera difficile au littoral aquitain de répondre aux nouvelles attentes des clientèles.

d. une nouvelle façon d'agir ? la gestion intégrée des zones côtières

Le Comité interministériel d'Aménagement et de développement du territoire du 14 septembre 2004 a redéfini une politique et des objectifs pour le littoral dans le cadre d'une approche réalisée à l'échelon européen. Il s'agit de promouvoir, dans le respect des principes d'aménagement, de protection et mise en valeur du littoral, tels que définis par la loi littoral de 1986, un développement du littoral et de son arrière pays, créateur de richesses qui permette de préserver durablement la qualité des espaces et de l'identité de chacune des régions maritimes.

Dans ce cadre, le CIADT a décidé le lancement d'un appel à projets national pour la mise en place d'une gestion intégrée des zones côtières qui vise, en encourageant des expérimentations de terrain autour de projets concrets, à faire émerger des pratiques et des méthodes adaptées aux besoins des territoires littoraux et aux volontés locales. Le suivi de l'expérimentation est en cours en 2005.

Qu'implique l'expérience de la gestion intégrée du tourisme littoral pour toutes les autres formes de tourisme ? Dans le rapport pour une redéfinition de la politique française du littoral, publié par la DATAR en septembre 2004, la gestion intégrée occupe une place de choix. C'est « *une nouvelle façon d'agir* » (DATAR, 2004 : 129) qui se décline à différents niveaux :

- au niveau politique, avec le dépassement des politiques sectorielles partielles nombreuses sur l'espace littoral ou montagnard (politiques de l'eau, de prévention des risques, agricole, touristique, de transport…) ;

- au niveau territorial avec l'établissement d'une meilleure hiérarchisation des objectifs et des instruments de l'aménagement du territoire de l'échelon européen à l'échelon local ce qui suppose de dépasser l'empilement d'outils et de procédures ;

- au niveau spatial avec une prise en compte de l'espace touristique ne pouvant être réduit aux territoires des stations et à leurs prolongements immédiats.

Le tourisme durable fait référence à cette vision systémique entre interactions constantes et rend vain toute tentative de « regarder séparément chaque côté de l'interface » (DATAR, 2004 : 130). Il implique concrètement une triple intégration : sectorielle, verticale (« l'intégration verticale des outils d'aménagement du

territoire ») et spatiale (stations – vallées) et rejette, dans les projets d'aménagement, la « juxtaposition ou superposition de solutions partielles » (id :129).

Loin d'être un « *écran de fumée destiné à masquer l'acuité de la crise environnementale en la diluant dans l'économique et le social* » (Moissec & al., 2004 : 87), le tourisme durable s'inscrit donc dans un contexte idéologique nouveau que Marcel Jollivet qualifie « *d'humanisme moderne* » (Jollivet, 2001 : 9). L'aménagement touristique durable est considéré ici comme un objet révélateur des interrelations sociales. Il suppose une approche interdisciplinaire, indispensable à l'appréhension des problèmes posés dans ce contexte.

Quel bilan pour l'évaluation des politiques publiques du tourisme littoral ?

Le littoral se compose d'espaces au fonctionnement diversifié et dont les besoins, face au développement touristique, s'avèrent plus ou moins spécifiques. Il importe donc de déterminer à chaque fois très précisément dans quelle mesure les procédures d'intervention mises en œuvre sont adaptées à ces spécificités et à ces besoins. Cette interrogation générale recouvre plusieurs séries de questions, dont deux au moins méritent une attention particulière : il convient d'enquêter sur l'équilibre entre incitations et soutiens aux investissements des professionnels privés par rapport aux opérations d'investissement et d'équipements publics et de traiter les handicaps et la valorisation des atouts des territoires et des sites par une addition d'opérations plus ou moins ponctuelles dans le cadre d'opérations procédant des schémas directeurs.

A cet égard, on constate que les schémas régionaux de développement et d'aménagement touristiques sont très inégalement développés aux différents échelons territoriaux du littoral français. Il en va de même pour l'intercommunalité. On ne peut manquer de mesurer l'impact de ces situations sur l'efficacité des actions des Contrats de Plan.

Certains choix stratégiques relatifs à l'urbanisation des arrières pays sont encore en cours de définition. La compatibilité des orientations qui se dessinent, plus ou moins, avec la priorité donnée au développement d'un tourisme durable soucieux de la protection des richesses environnementales, mérite également un examen de détail très approfondi qui manque aujourd'hui.

L'accessibilité des territoires et, tout particulièrement l'accessibilité routière dépendent largement d'options externes à la politique touristique, options qui ne peuvent pas procéder uniquement d'impératifs touristiques. Ceci étant, l'efficacité des actions du CPER dépend, de manière substantielle, des choix déjà effectués ou restant à effectuer. D'où la nécessité de s'intéresser à l'évaluation de la situation et de ses conséquences.

Les experts s'accordent pour estimer que l'image globale du tourisme littoral demeure très disparate (Côte d'Azur - Aquitaine - Côte d'Opale) et que ceci explique, en partie, la faiblesse relative de la fréquentation étrangère. Il est peu probable que l'on parvienne à rendre cette image plus substantielle uniquement par des campagnes de communication. Les évolutions, en la matière, sont et seront étroitement dépendantes d'une certaine homogénéisation du développement touristique. Jusqu'à quel point est-elle non seulement possible, mais aussi souhaitable ? Les dispositions des acteurs et des opérateurs aux

différents échelons face à une telle perspective et la corrélation plus ou moins forte entre cette perspective et leurs besoins particuliers restent largement à préciser.

Enfin, la maîtrise des cadres urbains, qui échappe très largement à la politique touristique et aux acteurs spécialisés dans la mise en œuvre de cette politique, conditionne sans nul doute le devenir du tourisme littoral.

*

* *

L'invention de nouveaux territoires touristiques, la mise en valeur des anciens sites tiennent en premier lieu à la qualité de leurs espaces publics. Réussir l'aménagement et la « mise en tourisme» d'un territoire ne s'invente pas. Il ne suffit pas d'ouvrir quelques sentiers de découverte, de baliser rues et chemins en boucles, d'ouvrir quelques espaces piétons ou encore de parsemer une place de bancs ou de réverbères pour créer un nouveau lieu touristique.

La réussite du développement touristique dans ces nouveaux territoires tient essentiellement dans la conduite et le traitement d'opérations que le touriste découvrira la plupart du temps tout seul, au gré de sa seule volonté de cheminement.

Les sites étudiés montrent que dans tous les cas les territoires ont pu répondre en relevant le défi de la globalité, en mettant en adéquation des savoirs disciplinaires spécialisés, fragmentés, en proposant des opérations transversales qui exigent des démarches pluridisciplinaires au sein de destinations nouvelles où les professionnels du tourisme et de l'urbanisme travaillent de pair.

La mise en évidence de ces nouveaux modes de gestion ayant présidé à la planification du développement touristique du territoire pose cependant la question de l'intervention des concepteurs. On n'est pas sûr que les partenariats, les rencontres, les travaux communs soient issus de stratégies politiques issues de la prospective territoriale : l'étude de la plupart des cas cités montrent que le « bricolage » local est pour beaucoup dans cette richesse.

Epilogue

Le tourisme durable, domaine majeur de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement territorial

Les nouveaux modes de gestion du tourisme local ont pris une importance considérable dans l'aménagement du territoire : on en a examiné ici les principales formes de production et leur rôle dans le développement territorial**.**

Cette approche de la diversité locale du management touristique en France ou en Europe montre comment la différenciation, le discernement dans l'application du principe d'équité en aménagement touristique du territoire se concrétisent aujourd'hui. La valorisation touristique des lieux est systématiquement fondée sur la cohésion sociale du système récepteur (ville, station ou pays d'accueil) plus que sur l'exploitation économique de filières dont il apparaît clairement que leur traitement en isolat ciblé par le marketing ne corresponde que très partiellement aux attentes de la demande. Le service public touristique local ne participe pas au mouvement de rupture entre économie d'une part, milieu et société de l'autre. La modernité, la gestion différenciée du service touristique local ne remet pas fondamentalement en cause l'équilibre traditionnel qui a fondé un mode de vie ou une spécificité locale. Au contraire, ce mouvement en marche apparaît constructeur de différences puisqu'il valorise les collectivités et crée de nouveaux équilibres territoriaux.

L'affirmation permanente de l'identité locale, la préservation des différences culturelles et des habitudes et modes de vie, le refus des imitations permettent actuellement de construire une offre originale alors que les caractéristiques de la demande restent souvent banales.

On observe ainsi que la gestion du service public touristique local est un outil différentiel de développement du territoire qui permet de maintenir les capacités de charge à un niveau raisonnable. Des discontinuités spatiales apparaissent dans le développement territorial qui donnent naissance à des polarisations et à des limites géographiques, à des "pays" structurés ou en voie de l'être rapidement. Souvent,

ce résultat est dû à des territoires touristiques dans lesquels une gestion par projet a pu être menée à son terme (Biarritz aménage et exploite de manière différenciée, la Côte d'Opale met en place une mission de projet, les Bastides, les pôles de séjours organisés de Gironde gèrent la différence territoriale, la marque «Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne» n'a rien à envier aux autres dynamiques nationales , la région Rhône Alpes cible le marché espagnol sur ses spécificités, le Lot restructure son réseau d'Offices comme il l'entend...). La diffusion des concepts qui portent le tourisme durable est présentée comme susceptible de répondre largement aux abus du tourisme de masse et de permettre un développement des régions souffrant d'un handicap naturel telles que les zones de montagne.

La durabilité appliquée au tourisme décrit la volonté de changer les pratiques de production des politiques d'aménagement touristique. Particulièrement adapté aux montagnes, le tourisme durable, qui prend le contre-pied du fordisme de l'action publique des trente glorieuses, propose une vision locale des processus de développement et s'appuie sur l'économie des territoires.

A l'échelon de l'Etat français, le projet politique formulé par le secrétariat d'Etat à l'Environnement en 2002 est sans équivoques à ce propos. La première priorité affichée est de « favoriser la reconnaissance du rôle économique et social du tourisme » et la seconde « d'encourager l'activité touristique dans un objectif de développement durable »[245]. Cette adaptation des principes du développement durable au tourisme a été affirmée pour la première fois à la Conférence Mondiale de Lanzarote en 1995 : il est nécessaire « d'aider les communautés d'accueil à faire en sorte que les visites d'attractions touristiques soient pour elles aussi lucratives que possible, tout en ayant aussi peu d'incidences négatives que possible sur leurs traditions, leur culture et leur cadre de vie »[246]. Le tourisme durable y marque une rupture avec des « modèles touristiques obsolètes et à fort impact ». Cette prise de position constitue un engagement de premier ordre quand on sait que l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) envisage une multiplication par trois de ce secteur d'activité à l'horizon 2020, secteur qui représente déjà en 2002 près de 8 % des exportations et constitue la première source internationale d'échanges de services. Or, c'est la nature qui a le plus

---

[245] Secrétariat d'Etat au Tourisme, *Vers une politique nationale du tourisme français*, http://www.tourisme.gouv.fr/politique/pt_texte.html, 2002.

[246] Organisation Mondiale du Tourisme, *Le tourisme dans le plan de mise en œuvre du Sommet Mondial du Développement Durable*, http://www.world-tourism.org/sustainable/fr/smdd/implementation.htm

durement été touchée par le développement du tourisme. Les origines de ces dégradations sont nombreuses : les aménagements nécessaires à l'accueil des touristes (équipements de loisir, hébergements et infrastructure) sont dévoreurs d'espaces et destructeurs de ressources naturelles (importantes surfaces imperméabilisées avec forte incidence sur l'écoulement des eaux, paysages naturels détruits, consommation énergétique forte des équipements de remontées mécaniques, d'enneigement artificiel, émissions gazeuses par les transports, production de déchets ménagers, impact sonore du bruit sur la fréquentation faunistique, risques naturels et technologiques inhérents aux aménagements…). En 2000, la secrétaire d'Etat au tourisme, Michèle Demessine, appelle de ses vœux un tourisme « respectueux de l'environnement, des cultures, des traditions et des hommes »[247].

Le tourisme durable occupe une place importante dans le discours français depuis 2002. Il permet de répondre à l'objectif de « rééquilibrage du territoire touristique » et vise « l'organisation et la structuration de l'offre touristique en moyenne montagne »[248].

L'authenticité est une dimension centrale du tourisme durable qui influerait directement sur la création des différents produits de l'offre. Authenticité des milieux naturels préservés que les touristes apprécient dans leurs activités de pleine nature. Mais au-delà de cet environnement naturel, cette authenticité est aussi véhiculée par la société locale et la valorisation de ses pratiques socioculturelles. Les produits typiquement environnementaux du tourisme durable trouvent un développement naturel dans les zones de montagne. Celles-ci sont en effet relativement préservées par rapport aux milieux urbains, aux littoraux ou même aux zones rurales. Cette qualité de nature préservée constitue un cadre privilégié qui permet d'offrir des prestations spécifiques liées au caractère de plein air et de contact avec la nature. Elle est l'essence même du tourisme en montagne, objet de curiosité à découvrir. Le contact avec l'environnement y est très largement présent et permet de développer des offres variées d'activités autour de l'itinérance (randonnée pédestre, ski de fond, raquettes, ski de randonnée), de l'aventure (sports d'eau-vive, via ferrata, alpinisme,trekking, para-pente), de la remise en forme (thermalisme, climatisme). La randonnée est

---

[247] M. Demessine, Allocution d'ouverture des Actes de la dixième université d'été du tourisme rural, *Vers un tourisme durable*, CNRTER, 2000, p. 14.

[248] [248] Secrétariat d'Etat au Tourisme, 2002, op. cit.

notamment l'offre typique du tourisme durable[249] qui permet de pratiquer des voyages de contemplation, d'observation des paysages, de la faune et de la flore.

L'organisation du tourisme durable repose donc sur le développement des produits de découverte de la nature et la sensibilisation des visiteurs participe à la fois à la protection de l'écosystème et peut être considérée comme une prestation touristique. Les exemples de ce type de produits, allant de l'hébergement léger (hôtels au naturel ou gîtes Panda) jusqu'aux aménagements ludiques (sentiers pédagogiques, botaniques, écomusées) montre comment le tourisme en montagne peut, au-delà de l'exploitation de l'environnement, contribuer à le protéger.

Son mode de développement est donc entièrement orienté vers le respect des milieux naturels. Mais il tient également compte de la présence d'activités humaines : les productions locales,par exemple, sont particulièrement mises en valeur et représentent l'interface entre milieux naturels et sociétés locales qui fondent la spécificité de ces destinations. Le tourisme durable peut également faciliter l'accès aux marchés et à l'information commerciale, ainsi que le développement durable des entreprises locales naissantes, notamment des petites et moyennes entreprises. Cette approche «bottom-up » ou ascendante du développement économique est à la base du projet politique des acteurs en montagne.

Les agriculteurs sont au « cœur des dispositifs de préservation et d'attractivité des territoires » (Demessine, op.cit.). Le tourisme durable a pour dessein de « renforcer, alimenter et encourager la capacité qu'a la communauté d'entretenir et d'exploiter ses compétences traditionnelles »[250]. Les produits agricoles de montagne donnent une image de « qualité, qui, associée à l'origine géographique constitue un fonds de commerce »[251].

Le patrimoine bâti se trouve également au centre des attentions : il constitue une marque des pratiques économiques et sociales locales (fontaines, fours à pain, villages traditionnels) qui sont autant de marques d'adaptation de l'homme à la nature, tant par la nature des matériaux utilisés que des particularités

---

[249] Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne, *Contribution du tourisme au développement durable de la montagne*, quatrième partie : un plan d'action pour le tourisme en « moyenne montagne », http://www.tourisme.gouv.fr/document/seatm4emepart.doc, 2000, 36 p, mesures 40, 41, 44.

[250] J-G., Manzione, « Le tourisme durable, composante essentielle du marketing touristique », *Les Cahiers Espaces*, n° 67 spécial « Tourisme durable », novembre 2000, p. 104.

[251] F. Bonnieux et P. Rainelli, « Aménités agricoles et tourisme rural », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine,* 0, N° 5, 2000/12, p. 803 à 820.

architecturales. L'appartenance des populations à un écosystème représente l'identité des territoires de montagne. Les événements rythmant la vie locale, des marchés aux fêtes traditionnelles, mettent en valeur une sociabilité locale où la qualité du rapport interpersonnel compte autant que le rapport marchand. Argument de vente, facteur d'attractivité, cette spécificité de la montagne oppose le respect du milieu naturel et humain au tourisme de masse.

Bien qu'il n'y fasse pas explicitement référence, l'Agenda 21 questionne le tourisme. L'examen des problèmes soulevés et des engagements internationaux qui ont été pris renvoie à des enjeux très réels. Ils concernent l'impact du tourisme sur la consommation d'énergie, la pollution atmosphérique et sa contribution à l'effet de serre. L'explosion des transports et des mobilités touristiques a des conséquences importantes sur l'effet de serre, la consommation de l'énergie, la pollution de l'air, le bruit, le morcellement de l'habitat. D'autres problèmes surgissent localement, comme la consommation d'eau du tourisme, son rôle dans l'artificialisation des milieux fragiles (littoral, montagne) ou sa relation avec la biodiversité doivent être étudiés.

Du point de vue de la méthode, une phase exploratoire permet de définir ce qui est pertinent pour le territoire et ses entreprises touristiques. Il s'agit de repérer quelles sont les menaces que l'activité touristique fait peser sur le territoire : facteurs environnementaux (dégradation des ressources) facteurs économiques (baisse de la fréquentation liée à la vétusté des hébergements , à un vieillissement du tissu entrepreneurial) ou facteurs sociaux (tensions grandissantes entre touristes et populations locales). Cette partie de l'évaluation n'est ni rapide ni facile : il s'agit de tenir compte à la fois des attentes de la population, des sollicitations exter »nes, des priorités techniques ou politiques. Ce repérage des enjeux du territoire est fondamental car il va conditionner toute la suite de l'évaluation. La lecture des études existantes , la consultation des personnes ressources (élus, professionnels du tourisme, responsables associatifs, responsables de services techniques ou de services déconcentrés de l'Etat) peut permettre de se rendre rapidement compte du niveau d'intégration du développement durable dans les projets.

Au delà de la seule consultation – pourtant nécessaire mais désormais insuffisante – des sources statistiques et des bases de données touristiques, des entretiens qui peuvent être menés au niveau local avec des acteurs du tourisme ou plus généralement du développement local, le tourisme durable implique que l'on place désormais la perception des habitants au centre des préoccupations. Des enquêtes ponctuelles peuvent permettre à la fois de renseigner les problématiques objectives, comme par exemple la part des habitants vivant directement ou

indirectement du tourisme. De manière identique, les entreprises directement impliquées par le tourisme sont les acteurs incontournables de la démarche d'évaluation. Ces opérateurs doivent pouvoir faire l'objet d'une évaluation quant à leur rentabilité, leur activité économique, leurs pratiques vis à vis des thèmes sociaux ou environnementaux, mais aussi leurs attentes en matières de développement touristique.

Les partenariats entre le secteur privé et le secteur public expliquent la richesse de l'aménagement différencié du territoire. Majoritairement investi par le secteur privé, le service public touristique local et les équipements y sont associés : si les activités touristiques sont de plus en plus souvent gérées dans le cadre de délégations confiées à des entreprises privées, la commune demeure toutefois responsable devant ses administrés du bon fonctionnement et d'une exécution de qualité correspondant au coût supporté par l'usager. Ces partenariats nouveaux qui fondent désormais le développement touristique local et où l'investissement qui répond à des cycles longs et à des architectures complexes est nettement différencié des modes d'exploitation. Ces partenariats témoignent ainsi d'une mutation de fond dans les financements, les méthodes de gestion, bref dans la production de l'aménagement touristique du territoire.

On a donc pu identifier quantitativement et qualitativement l'importance, l'impact et la diffusion des méthodes de gestion locale qui construisent, sur la base de réseaux, la société de production de loisirs de demain. La procédure de délégation du service public touristique local (ou de la convention d'objectifs), présente, pour chaque destination, l'opportunité de réfléchir sur « le fond », de se donner les moyens de bien évaluer le partenaire et de bien évaluer la rentabilité ou le coût d'exploitation du service public touristique local. Chaque exécutif pilote sa procédure, saisit l'assemblée en amont sur la base d'un premier rapport, établit seul la liste des entreprises autorisées à présenter une offre, négocie seul sur la base de l'avis d'une commission, choisit seul l'entreprise puis soumet cette décision à l'assemblée territoriale..

On a vu que les missions choisies localement relevaient de la médiation, au sens communicant du terme : médiation entre offre et demande, médiation entre stratégie municipale et celle des partenaires privés, médiation entre voyageurs et population locale. Et que ce rôle de médiation conféré par le service public local vis-à-vis des clientèles était capital. Le travail de promotion et de distribution, pour sa part, fait intervenir une différenciation de la destination que le service public touristique local diffuse en jouant sur l'image du lieu. Autant on identifie très bien la première fonction sur la destination dans les fonctions classiques des services publics locaux, autant sur le produit et l'assortiment, on trouve des fonctions qui

révèlent la capacité de la collectivité locale à travailler et présenter les avantages dont elle dispose par rapport à ses concurrentes. On est ici en présence d'une culture de la différence , assez nouvelle en aménagement touristique en France, mais fondamentale et dont le service public local use pour individualiser ses atouts. Dans le domaine de la production du développement, la prospective touristique met en branle une dynamique de pensée sur les lieux, qui, en leur donnant un sens à chaque fois adapté aux situations locales, développe l'aménagement touristique différencié du territoire.

La démarche qualité, quant à elle, très liée en termes de méthode à la démarche sur les marques et labels initiée par le secteur privé, permet de favoriser les meilleurs produits de l'offre touristique locale par un signe distinctif de repérage, de garantie, d'optimisation et de permanence – bref de différenciation - tout en réglant des dysfonctionnements très divers dans son organisation, dans sa relation au marché et son niveau de la performance.

Les démarches d'observation par des tableaux de bord, sans engendrer des travaux de production statistiques complexes, impliquent dorénavant les opérateurs locaux dans la production de chiffre et le suivi de l'activité. Ils garantissent ainsi le positionnement différentiel de la destination, donnent une légitimité à ses politiques : ce sont des instruments efficaces pour définir une stratégie concertée de développement des activités de loisirs, validée par des objectifs négociés dont on montre les résultats.

La grande variété des statuts de gestion du service public touristique local témoigne également du principe de différence : l'EPIC ou la Régie avec autonomie juridique et financière ne déchargent pas les élus locaux de la responsabilité politique de la gestion du développement touristique, ce sont des instruments modernes et efficaces que la loi d'août 2004 a reconnu en tant que tels. L'Office de tourisme associatif, s'il remplit juridiquement les conditions nécessaires à la gestion du service public touristique, n'est pas un outil toujours très performant pour développer une politique touristique du territoire fondée sur le principe de différence car les territoires locaux peuvent difficilement s'en servir comme outil technique de développement et d'aménagement. La SEM, pour sa part, reste très adaptée à la construction et à la gestion des équipements touristiques.

A l'échelon régional, le Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs privilégie le traitement inégalitaire des territoires : chaque type d'espace fait l'objet d'une identification de pôles prioritaires de développement et ceux-ci doivent prouver leur capacité à entraîner derrière eux le développement de leurs zones d'influence. Cette planification permet de hiérarchiser et de mettre en réseau des

territoires choisis pour leur potentiel, mais aussi et surtout l'effort (budgétaire) qu'ils sont prêts à faire sur une durée pluriannuelle. Les exemples de schémas montrent la grande diversité de l'outil : les Schémas les plus fouillés interviennent avec discernement sur l'espace et n'envisagent des actions de filière que lorsque la carence du secteur privé est révélée.

Les exigences de l'aménagement touristique du territoire, telles qu'elles émergent des destinations étudiées, s'expriment dans des principes fondamentaux qui témoignent d'un renouvellement démocratique local :

- le principe d'égale liberté entre collectivités (opéré par la décentralisation et la répartition des compétences) assure aux territoires touristiques la libre possibilité d'utiliser des outils d'interventions renouvelés ; l'idée que le service public local intervienne avec discernement dans le développement touristique repose sur une égalité des droits des collectivités et l'objectif de la politique d'aménagement du territoire touristique est de laisser à l'initiative et aux efforts de chacune d'entre elles le soin de tirer parti des chances ainsi ouvertes ; cette optique est celle actuellement autorisée par le législateur qui a réparti des compétences et des blocs d'intervention identiques pour chaque type de collectivité territoriale, et ce sans référence aucune au substrat économique, à l'espace social et à la richesse du gisement touristique.
- le principe de l'aide différenciée maximise la part qui revient aux territoires qui se donnent les moyens de leur stratégie en se regroupant.

Ces nouveaux principes d'intervention spatiale fondés sur le respect de la différence permettent de donner au service public touristique local un rôle déterminant dans l'aménagement touristique du territoire, non pas sur les probabilités d'accès, mais sur les possibilités d'accès à des positions privilégiées. L'objectif de l'aménagement du touristique durable du territoire étant désormais non plus de tendre à réaliser une impossible égalité des situations touristiques mais d'assurer pour toutes les collectivités une plus grande égalité des chances en laissant à l'initiative et aux efforts de chacune le soin de tirer parti des atouts et avantages ainsi donnés.

Jusqu'à ce jour, on avait confié à l'aménagement touristique du territoire la mission de combler des inégalités de développement dans l'espace par

l'investissement. Il semble que l'autonomie des pouvoirs locaux ait fait mieux en favorisant l'équité dans les principes de fonctionnement du service public touristique, en agissant avec discernement par rapport à ce dont disposent les collectivités les plus défavorisées par rapport aux plus favorisées. En dépassant la simple reproduction des techniques de gestion du développement touristique inventées par l'Etat, les territoires de destination font apparaître désormais un cadre d'intervention nouveau qui tient le plus grand compte des spécificités locales, des principes fondamentaux de neutralité, de continuité et d'adaptation du service qu'ils mettent en place.

Table des matières

Tableaux

Bibliographie

ACIN FANLO (J-L), coord., *Comarca del Alto Gallego,* Zaragoza : Diputación General de Aragón, 2003, 317 p.

AGENCE FRANCAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE, « Circulations douces : organiser les déplacements dans les sites touristiques», Paris : Agence Française d'Ingénierie Touristique, *Les cahiers de l'AFIT*, 2000, 101 p.

AGENCE FRANCAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE, « Fréquentation touristique des plages – Etude de clientèles», Paris : Agence Française d'Ingénierie Touristique, *Les cahiers de l'AFIT*, Dossiers et Documents, 2000, 48 p.

AGENCE FRANCAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE, « Marques et labels touristiques », Paris : Agence Française d'Ingénierie Touristique, *Les cahiers de l'AFIT*, Dossiers et Documents, 2000, 29 p.

AGENCE FRANCAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE, *Carnet de route de la montagne, de l'écoute des clients à l'action marketing,* Paris : AFIT, 2000, 155 p.

AGENCE FRANCAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE, *Piloter le tourisme durable dans les territoires et les entreprises,* Paris : AFIT, 2001, 113 p.

AGNUS (J.M.), DIEUMEGARD (C), RICHARD (C) *Economie du patrimoine : ressources économiques engendrées par le patrimoine monumental. Le cas du Mont Saint Michel*, ministère de la Culture, service des études et recherches, 1985, 38 p.

AMOUDRY (J-P), *Rapport d'information de la Mission chargée de dresser un bilan de la montagne*, Sénat, Rapport n° 15, session ordinaire de 2002-2003, Paris, 368 p et annexes

ANTOINE (S), BARRERE (M), *La planète Terre entre nos mains. Guide pour la mise en œuvre des engagements du sommet de la planète terre*, Paris, La Documentation Française, 1994.

ARAMÓN, *Valle de Tena, associacíon turistica*, Formigal : Valle de Tena, 2004, n.p.

ARDILLIER-CARRAS (F), « Le Pays et l'espace vécu. Quelles logiques pour quels territoires ? », *Norois*, n°181, 1999, p.173-181

ARNAULT (P) *La privatisation des services publics locaux*, Paris : Sorman, 1991.

ARRETE du 3 octobre 1991 relatif au classement des organismes de tourisme assurant localement l'accueil et l'information du public, J.O. du 3 novembre, page 14408

ARTICLE L 2231 du Code général des collectivités territoriales : EPIC dénommé Office municipal du Tourisme.

ASSOCIATION POUR LA MISE EN VALEUR DES RICHESSES NATURELLES DU CANTON DE LARUNS, *Un projet pour la vallée d'Ossau contrat station-vallée*, dossier de candidature, juillet 1984.

AUBY (J-B.) *La délégation de service public*, Paris : P.U.F., col. Que sais-je ? n° 3027, 1995, 127 p. ISBN 2-13-0472826

AUBY (J-F.) *Les services publics locaux*. Paris : Berger-Levrault, col. Administration locale, 1997, 359p.

AUGUSTIN (J.P.) (dir), *Surf atlantique. Les territoires de l'éphémère*. Editions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1994.

AUGUSTIN (J.P.) « De la station balnéaire à la station surf : l'exemple du littoral aquitain », *Architecture, urbanisme, aménagement en milieu touristique littoral*, Pessac: Recherches urbaines n° 8, CESURB/M.S.H.A., 1993, p. 67 à 84.

AUGUSTIN (J.P.), SORBETS (Cl) (dir), *Sites publics, lieux communs. Aperçus sur l'aménagement de places et de parcs au Québec*, Bordeaux : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2000, 231 p.

AUTREMENT *Hauts lieux - une quête de racines, de sacré, de symboles*, Paris : Autrement, série Mutations, n° 115, 1990, 183 p.

BANOS (J.M.), MESPOULEDE (J) *Montage d'une structure de médiation et d'animation du patrimoine à Bordeaux*, Ville de Bordeaux - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1995, 55 p.

BARON-YELLES (N) « Les enjeux du tourisme de nature sur le littoral français », *Prospective et tourisme*, Paris : Les Cahiers Espaces, n° 49, décembre 1996, p. 46 à 55

BARON-YELLES (N) *Le tourisme en France, territoires et stratégies*, Paris : Armand Colin, col. Prépas Géographie, 1999, ISBN 2 200 01923 8

BARTHOD (Ch) « Protection de la nature et identités culturelles en France », *Policy Matters* 13, Novembre 2004, p. 18 à 26.

BASSAND (M), COMPAGNON (A), JOYE (D), STEIN (V), *Vivre et créer l'espace public*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2001, 223 p.

BAUDELLE G. [dir], *De l'intercommunalité aux pays*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 1995.

BECK (E) *Atelier Saintes : L'urbanisme dans la valorisation touristique du patrimoine*. Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1998, 77 p.

BEKKAYE (I) *Audit des forces de vente du Pôle de Séjour Organisé Médoc Bleu*. Syndicat Mixte du Médoc Bleu - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1993, 56 p.

BENAHMED (H), coord. « Les politiques de développement touristique en montagne », *La politique de la montagne*, volume 1 ; Paris : La documentation Française, Conseil National de l'évaluation – Commissariat Général du Plan, Rapport d'évaluation, 1999, p. 289 à 395, ISBN 2 11 004407 1

BERDOULAY (V), *Les Pyrénées, lieux d'intercation des savoirs*, Paris, Ed. CTHS, 1995b.

BERDOULAY V., « El medio ambiente y la ordenación del territorio. Perspectiva histórico-cultural sobre la ordenación del territorio en los Estados Unidos y en Canada », *Revista Aragonesa de Administration Pública*, n° 6-7, 1995a , p. 489-503.

BERDOULAY (V)., « Perspectivas desde el desarollo sostenible : de la geopolítica a la oportunidad científica», *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, Vol.1, n°9, 2001, p. 27-34

BERDOULAY (V), AUGUSTIN (J.P.) [dir.], « Géographies culturelles : créativité et développement », Numéro spécial *Sud-Ouest Européen*, n° 8, 2000, 96 p.

BERDOULAY (V), BIELZA DE ORY (V), "Pour une relecture de l'urbanisme médiéval. Processus transpyrénéens d'innovation et de diffusion", *Sud-Ouest Européen*, n° 8, 2000, p. 75-81.

BERDOULAY (V), CLAVAL (P) [dir.], 2001, *Aux débuts de l'urbanisme français. Regards croisés de scientifiques et de professionnels (fin XIXe-débutXXe siècle)*, Paris, Budapest, Turin, L'Harmattan, (Collection Géographie et cultures)

BERDOULAY (V), FOURNEAU (F), "L'interface géographie-aménagement et l'intérêt de l'expérience espagnole", *Géographes Associés*, Actes de Géoforum Pau, 14-15 mai 99, p. 7-8.

BERDOULAY (V), SOUBEYRAN (O), 1996, *Débat public et développement durable. Expériences nord-américaines*, Paris, Editions Villes et Territoires

BERDOULAY (V), SOUBEYRAN (O), PASCUAL (J. F), "Patrimoine naturel et développement durable : acteurs et enjeux aux Monts Nimba (Guinée)", *Espaces et Sociétés*, n° 97-98, 1999, p. 91-110.

BERDOULAY (V.) SOUBEYRAN (O) [dir.], « Les perspectives du développement durable », in *Milieu, colonisation et développement durable. Perspectives géographiques sur l'aménagement*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 247-254.

BERDOULAY (V), « Desarrollo sostenible y organizacíon del debate público : reflexiones sobre experiencias norteamericanas de evaluación ambiental », Nuevos territorios para nuevas sociedades, Madrid, CIOT, 2003.

BESLOT (M) *Evaluation physique et financière ex post de la politique tourisme contractualisée entre l'Etat et la Région de 1984 à 1999 : quel poids ? quels enjeux ?* Rennes : Faculté de Sciences Economiques, Université de RENNES 1, DESS Evaluation et Analyse Financière pour les Collectivités Territoriales, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Securité (INRETS), Unité de Recherche TRACES (Centre de Recherche en Socio-Economie des Transports et de l'Aménagement, 1999, pag. mult.

BETEILLE (R) *Le tourisme vert*, Paris : P.U.F., col. Que sais-je ? n° 3124, 1996, 127 p. ISBN 2-13-047691-0

BIELZA DE ORY (V), « Politique conjointe Franco-Espagnole de protection et l'aménagement du territoire dans les Pyrénées Centrales », Sesion B-32. *Environement and Quality of life*, Int. Geog. Unión Praga, 1994.

BIELZA DE ORY (V), « De la organización del Pirineo en el pasado a la ordenación de su territorio en el futuro », *Geographicalia*, 1993, p. 47-57

BIELZA DE ORY (V), « Desarrollo sostenible, turismo rural y parques culturales » *Cuadernos de Investigaciones Geográficas*, Tomo XXV. Univ. Rioja. Logroño, 1999.

BIELZA DE ORY (V), « Notas sobre la comarcalización aragonesa », *Revista Geographicalia*, Saragosse, , 1978, p. 65-75.

BIELZA DE ORY (V), « Ordenación del territorio y desarollo sostenible en la Unión Europea », *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, Vol.1, n°9, 2001b , p. 19-26

BIELZA DE ORY (V), « Patrimonio y turismo sostenible desde la ordenación del territorio : el caso del Pirineo Aragonés », *Estudios Geográficos*, LXII, n°245, 2001a , p. 583-603

BIELZA DE ORY (V), *Bases y propuestas para la comarcalizacion de Aragon* , Saragosse, D.G.A. (Diputacion General de Aragón), Département de la Présidence et des Relations Institutionnelles, 1992.

BIELZA DE ORY (V),, *Geografía de los paisajes de Aragón*, en col. con A. Humbert y J.M. García Rúiz, Dpto. de Educación y Cultura de la D.G.A., Saragosse, 1994b, 149 p.

BIELZA DE ORY (V), « Notas sobre la comarcalización aragonesa », *Revista Geographicalia*, Saragosse, 1978, p. 65-75

BIELZA DE ORY (V), « La comarcalización : fuentes para su estudio y métodos de investigación », *Metodología de la investigación científica sobre fuentes aragonesas*, n°9, Université de Saragosse, 1994a, p. 307-320

BIELZA DE ORY (V), « El patrimonio cultural, componente de la ordenación del territorio ». (Col. Con R. De Miguel), *Revista Aragón de Administración Pública*, nº 10, 1997, p. 185-207.

BIELZA DE ORY (V), « Desarrollo sostenible, turismo rural y parques culturales » *Cuadernos de Investigaciones Geográficas*, Tomo XXV. Univ. Rioja. Logroño., 1999.

BIELZA DE ORY (V), « Patrimonio y turismo sostenible desde la ordenación del territorio : el caso del Pirineo Aragonés », *Estudios Geográficos*, LXII, n°245, 2001a, p. 583-603

BIELZA DE ORY (V), « Ordenación del territorio y desarollo sostenible en la Unión Europea », *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, Vol.1, n°9, 2001b, p. 19-26

BILLE (R), MERMET (L), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, Paris : La Documentation Française, 2003, Volume I, 222 p, Volume II, 218 p.

BONISOL (Ch), *Le rapport des fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire*, rapport présenté au nom de la section économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 2 juillet 2003, Paris : Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment, cahier détaché n° 2, n° 5239, 23 avril 2004, 143 p.

BONNIEUX (F), RAINELLI (P), « Aménités agricoles et tourisme rural », *Revue d'economie Régionale et Urbaine,* 0, N° 5, 2000, p. 803 à 820.

BORDERES (Ch), *Etude de trois stades de neige : Gavarnie les Especières, Le Hautacam, Luz-Ardiden*, T.E.R. de Géographie, Pau : UPPA, 1987.

BOURDIN (A)., *La question locale*, Paris, PUF, 2000.

BOURGEOIS (E), *Un nouveau schéma de signalétique touristique dans les Deux-Sèvres*, Comité départemental du Tourisme des Deux Sèvres - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 1999, 101 p.

BOUTINET (J.P) *Anthropologie du projet*, Paris : P.U.F., 1996, 312 p.

BOUVARD (M) *Tourisme et aménagement du territoire*, Actes du colloque du 6 octobre 1998 à l'Assemblée Nationale. Paris : Staut et Associés, 26, quai Carnot, 92210 Saint Cloud, 1998, 128p.

BRAVO DOMÍNGUEZ (P.A), 1992, « La gestión territorial de la montaña : el ejemplo de la comarca de Sobrarbe (Huesca) », *Anales de Geografía de la Universidad Complutense, n° 11, Ed. Comp., Madrid, p. 125 à 154*

BREMOND (Ch) « La réorganisation du territoire en marche », *Revue d'études et de prospective n° 2*, Paris : DATAR, 2e semestre 2000, p. 37 à 45

BRUNET (R), *Champs et contrechamps. Raisons de géographe*, Paris : Belin, col. Mappemonde, 1997, 319 p.

BULLE (B), *Labellisation : gîtes et chambres d'hôtes Bacchus***,** *Pôle de séjour organisé du Grand Libournais* - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1996, 64 p.

BUSQUETS (J), DOMINGO (M), EIZAGUIRRE (X), MORO (A), *Les formes urbanes del litoral catala*, Barcelona : Diputacio Barcelona, xarxa de municipis, 2003, 121 p.

CABRET (N), « Records d'investissements dans les stations de sports d'hiver », in *Le Monde,* daté jeudi 16 décembre 2004, p.14

CAGNATO (V), *La communication institutionnelle touristique à l'échelle départementale : quelle finalité ? 1990 – 1994*, Conseil Général de la Gironde - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1996, 27 p.

CALMETTES (C), *Rive gauche 1. Le secteur sauvegardé de Saintes. Présentation de la démarche*, Mairie de Saintes, n.d., 19 p.

CARLES (J) et DUPUIS (J), *Service public local : gestion publique, gestion privée?*, Paris : Nouvelles éditions fiduciaires, collection Secteur Public, 1997, 288 p.

CASTEIGNAU (M), VLES (V), *Ecomusée de la Grande Lande, Projet scientifique et culturel 2003-2007*, Parc Naturel régional des Landes de Gascogne, octobre 2002, 123 p et 2 annexes.

CASTRES (S), *Le fonctionnement de l'Office de tourisme de Sarlat et du Périgord Noir*, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1993, 64 p.

CAZES (G), *Fondements pour une géographie du tourisme et des loisirs*, Paris : Bréal, 1992, 189 p.

CAZES (G), POTIER (F) *Le tourisme urbain*, Paris : Presses Universitaires de France, col. Que sais-je ? n° 3191, 1996, 127 p, ISBN 9 782130 479628

CAZES (G), POTIER (F) *L'observation statistique du tourisme aux niveaux départemental et régiona*l, Rapport pour le compte de l'Observatoire National du Tourisme, Paris : Observatoire National du Tourisme, 1998, 47 p., multigr.

CAZES (G), POTIER (F), « Un système vacancier français ? », *La France des temps libres et des vacances*, sous la direction de Jean Viard, Paris : DATAR/L'Aube, col. bibliothèque des territoires, 2002, pp. 45-61

CAZES (G), *Fondements pour une géographie du tourisme et des loisirs*, Paris : Bréal, 1992, 189 p.

CDC Consultants, *Le financement de l'économie touristique, es investissements touristiques***,** Secrétariat d'Etat au Tourisme : O.N.T. et Direction du Tourisme**.** Séminaire du 3 mai 1999, La Grande Arche de La Défense, 1999, 15 pages.

CERON (J.P), « Quel avenir pour les espaces touristiques français ? » *Prospective et tourisme*, Paris : Les Cahiers Espaces, Editions ETE, n° 49, décembre 1996, p. 32 à 41

CERON (J-P), DUBOIS (G.), *Le tourisme durable dans les destinations, guide d'évaluation*, Limoges : Presses Universitaires de Limoges, 39E, rue Camille Guérin, 87036 Limoges cedex France, 2002, 169 p.

CHADEFAUD (M), DALLA ROSA (G), « La neige dans les Pyrénées occidentales : enjeux et stratégies des collectivités locales », *RGPSO*, 1988, p. 477-515

CHADEFAUD (M), 1987, *Aux origines du tourisme dans les pays de l'Adour,* Pau, Presses UPPA, 1010 p.

CHALLINE (E), CRAVELO (Carol), DIDIER (J), *La marque « Parc Naturel régional » : une stratégie touristique pour un territoire,* P.N.R.L.G. - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1994, 90 p.

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PAU - BEARN, *Etude relative au poids économique du tourisme en Béarn*, octobre 2003.

CHAMPEAUX (J.P) *Le tourisme dans le Xe Plan* (1994-1998), Conseils Loisirs Europe, multigr., n.d., 77 p.

CHARRE (A), *Maîtrise d'œuvre urbaine. La théorie voilée*, Les Ateliers de Maîtrise d'Œuvre Urbaine de Cergy-Pontoise, Mardaga, 2003, 180 p.

CHAULET (N), *Valorisation touristique du delta de la Leyre*, Commune du TEICH, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1998, 56 p.

CHAUSSEBOURG (F) (rap.) *Le tourisme, un atout à développer*, Paris : Conseil Economique et social, Direction des journaux Officiels n° 4314, 1996, 283 p. ISBN n° 2-11-0740876

CLARIMONT (S), BIELZA de ORY (V), *Développement durable et politiques de pays / comarcas (Aragon / Aquitaine),* Rapport scientifique, Programme Interreg, Fonds commun de coopération Aquitaine / Aragon 2002-2003, Université de Pau et des pays de l'Adour-UMR 5603 CNRS, 2004, 110 p. + annexes.

CLARIMONT (S), VLES (V), « Pays de Lacq, Redressement démographique », *Pyrénées Entreprises*, Pau : La République des Pyrénées, n° Hors-série, juin 2004, p. 34

CLUB ALPIN FRANCAIS, « Le CAF ouvre un centre national d'activités de montagne » in *Montagnes infos*, n° 29, octobre 2004, p. 4.

COLTIER (T) *Les parcs à thème* , Paris : Editions ETE, revue Espaces n° 73 (p. 18 à 20), 74 (p. 23 à 26), 76 (p. 13 à 15), avril 1995.

COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME DU BEARN – PAYS BASQUE, *Etude relative au thème de l'emploi dans les secteurs d'activités liés au tourisme*, décembre 2003

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen*, avis du 18 septembre 2002, Bruxelles : Comité économique et social européen, 15 p.

COMITE REGIONAL DE TOURISME D'AQUITAINE, *Tourisme : bilan de la saison 2001,* Bordeaux : CRTA, 2002, 88 p.

COMMISSARIAT A L'AMENAGEMENT DU MASSIF DES PYRENEES, *Règlement d'application des Pôles Touristiques de Montagne,* Convention Interrégionale du Massif des Pyrénées 2000-2006, Toulouse, SEATM, 12 juin 2001, 2001, 4 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Etude consacrée aux zones de montagne d'Europe*, mars 2004, n. p.

CONFEDERATION PYRENEENNE DU TOURISME, *Les chiffres clés du tourisme pyrénéen*, n° *1* Toulouse : C.P.T., janvier 2003, n.p.

CONFEDERATION PYRENEENNE DU TOURISME, *Tourisme pyrénéen*, *Les chiffres clés de l'hiver,* n° *2* Toulouse : C.P.T., décembre 2003.

CONFERENCE MONDIALE DU TOURISME DURABLE (CMTS), *Charte du tourisme durable,* Lanzarote, Iles Canaries, Espagne, 27-28 avril 1995, Island Sustainable Tourism, http://www.insula.org/tourism, 2001.

CONSEIL D'ETAT, Décision du 15 avril 1996, Préfet des Bouches-du-Rhône c/Commune de Lambesc, n. p.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL D'AQUITAINE, *Entre maîtrise et marchés : les enjeux du tourisme aquitain*, rapport, Bordeaux : Région Aquitaine, 1999, 519 p.

CONSEIL GENERAL DE LA GIRONDE, *Adoption des axes stratégiques du Schéma d'aménagement touristique du département de la Gironde*, Délibération n° 00.0083 en date du 26 juin 2000, Bordeaux : Conseil Général de la Gironde, 2000, 21 p., mg.

CONSEIL GENERAL DES PYRENEES-ATLANTIQUES, *Conventions de partenariat entre le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et l'Etablissement Public des Stations d'Altitude*, 2001, n.p.

CONSEIL GENERAL DES PYRENEES-ATLANTIQUES, *Le tourisme social en Pyrénées-Atlantiques*, Direction du développement - Obseco 64, 6 p.

CONSEIL GENERAL DES PYRENEES-ATLANTIQUES, *Les stations d'altitude en Pyrénées-Atlantiques*, note interne, non datée, non publiée, 13 p.

CONSEIL GENERAL DES PYRENEES-ATLANTIQUES, *Schéma départemental de développement et d'aménagement touristiques 2003/2007*, Novembre 2003, n.p.

CONSEIL GENERAL DES PYRENEES-ATLANTIQUES, *Stratégie territoriale départementale*, mai 2003, n.p.

CONSEIL NATIONAL DU TOURISME, *Bilan des contrats de Plan Etat-régions 1989-1993 et perspectives pour le tourisme dans le Xe Plan*, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, Paris : La Documentation Française, 1995, 51 p.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Tourisme-Contrat thermal des Eaux-Bonnes*, Rapport du Président du Conseil Régional n° 13D, 14 octobre 1985, 1 p.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Tourisme-Enquête commerciale sur la clientèle espagnole potentielle pratiquant les sports d'hiver dans les Pyrénées-Atlantiques*, Rapport du Président du Conseil Régional n° 44, 25 novembre 1985, 2 p.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Tourisme-extension de la piste de ski de fond du Somport*, Rapport du Président du Conseil Régional n° 47, 25 novembre 1985, 2 p.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Tourisme-1ère partie de la 2ème tranche du village de vacances dispersé de la Vallée d'Aspe*, Rapport du Président du Conseil Régional n° 46, 25 novembre 1985, 2 p.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Tourisme-réalisation d'un centre de ski de fond à Iraty-Cize*, Rapport du Président du Conseil Régional n° 45, 25 novembre 1985, 1 p.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Tourisme-Confédération pyrénéenne touristique thermale et climatique : promotion, commercialisation et organisation du tourisme pyrénéen*, Rapport du Président du Conseil Régional n° 46, 20 janvier 1986, 2 p.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Tourisme-Contrat de station vallée du Haut Ossau*, Rapport du Président du Conseil Régional n° 30, 5 mai 1986, 3 p, annexes : projet de contrat, 15 p, avenant n° 1, 4 p., fiches techniques de l'avenant n° 1, 40 p.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Tourisme-Financement de l'étude préalable au contrat de station vallée de la vallée d'Aspe*, Rapport du Président du Conseil Régional n° 31, 5 mai 1986, 2 p.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Fidar montagne : fonctionnement-Confédération Pyrénéenne du Tourisme*, Rapport du Président du Conseil Régional n° 42, 30 octobre 1989, 6 p,.

CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE, *Fidar montagne : Confédération Pyrénéenne du Tourisme*, programme 1991, Rapport du Président du Conseil Régional n° 56, 25 avril 1991, 8 p.

CONSEIL REGIONAL MIDI-PYRENEES - ARPE, *Guide de sensibilisation à l'environnement des stations de sports d'hiver pyrénéennes*, Toulouse : Conseil régional Midi-Pyrénées, 2003, n.p.

CROUZET (B), *Comment améliorer l'activité touristique du Luchonnais à travers le contrat de pôle touristique ?*, Maîtrise Sports, Loisirs, Tourisme, Pau : Université de Pau et des Pays de l'Adour, I.U.P. S L T, octobre 2003, 85 p et annexes.

CUVELIER (P), *Anciennes et nouvelles formes de tourisme. Une approche socio-économique*, Paris : L'Harmattan, Collection Logiques sociales, 1998, 238 p.

CUVELIER (P), TORRES (E), GADREY (J). *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local*, Paris : L'Harmattan, Collection Sciences Humaines et Sociales, 1994, 223 p.

DATAR, *Convention inter régionale du massif des Pyrénées 2000-2006, Annexe : descriptif des mesures,* Toulouse : DATAR PYRENEES, 2000, 26 p.

DATAR, « Pays et agglomérations. Vers une recomposition du territoire », Supplément au n°172 de *La Lettre de la DATAR*, octobre 2001, n.p.

DATAR, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Paris : La Documentation française, 2004, 155 p.

DAVALLON (J), « A la recherche du produit patrimonial », *Des Hauts-Lieux, construction sociale de l'exemplarité*, Paris : Editions du C.N.R.S., 1992, p. 85 à 102.

DAVALLON (J) « Produire les hauts lieux du patrimoine », *Les Papiers*, n° 9, Paris : Ministère de la Culture, mai 1992, p. 67 à 84.

DE CHESNAY (Ch), « L'essor de la randonnée pédestre entraîne l'économie locale », in *Le Monde,* daté samedi 19 juin 2004, p.14

DE COURSON (J), *La prospective territoriale, concepts, méthodes, résultats*, Paris : CERTU, Ministère de l'Equipement, Lyon (9, rue Juliette Récamier, 69003 Lyon) 199 et site Web Algoé : info@algoe.fr, 2003.

DE JOUVENEL (H), *Prospective et décision*, DATAR, Séminaire « prospective-info », Paris : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 7 mars 2000, non publié.

DE MESMAY (I), *La Région Rhône-Alpes cible le marché espagnol*, Paris : Maison de la France - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1995, 79 p.

DEBARBIEUX (D), *Tourisme et Montagne*, Paris : Economica, col. Poche Géographie n° 3, 1995,107 p.

DECRET du 14 février 1985 relatif à la Commission départementale de l'action touristique, J.O., modifié par la loi d'août 2004.

DEMESSINE (M), « Allocution d'ouverture des Actes de la dixième université d'été du tourisme rural », *Vers un tourisme durable*, CNRTER, 2000, p. 14.

DEMEURE (A), *Offre et organisation touristique des communes littorales*, Paris : Agence Française d'Ingénierie Touristique / Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1997, 103 p.

DENECHAUD (A), *Promotion et développement d'un territoire par la mise en réseau des professionnels*, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1996, 75 p.

DEPREST (F), *Enquête sur le tourisme de masse, l'écologie face au territoire*, Paris : Belin, 1997, 167 p.

DESCAMPS (J.J.), *Pourquoi et comment développer en France "le tourisme de pays",* rapport présenté à Monsieur Bernard Bosson, Paris : Ministre de l'Equipement, des Transports et du Tourisme le 12 novembre 1993, 1993, 28 p., multigraph.

DESPIN (L), *La refondation territoriale : concepts et mises en application dans les Pyrénées centrales*, thèse de doctorat, Pau : Université de Pau et des Pays de l'Adour, Laboratoire SET UMR-5603, 2000.

DEVOLVE (P), *Les contradictions de la délégation de service public*, AJDA, 1996, p. 675.

DEYON (P), FREMONT (A), *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*, Paris, L.G.D.J / Dexia Editions locales de France, 2000.

DI MEO (G), DALLA ROSA (G), « Le pays introuvable ou les limites de l'aménagement contractuel en vallée d'Ossau », *Hégoa*, n° 2 – juin-juillet 1985, P. 95-171.

DIPUTACION GENERAL DE ARAGON, *Analisis de los impactos ocasionados por el barranquismo en el Parque de la Sierra y los Canones de Guara, Propuesta de regulacion,* Madrid : Diputacion General de Aragon Departemento de Agricultura y Medio Ambiante / Fondo Iberico para la Conservacion de la Naturaleza – Departemento de Ecologia / U.A.M., 1996, Tomo I : *Estudio de los visitantes al Parque*, Tomo II : *Evaluacion de los impactos de las actividades recreativas*, Tomo III : *Directrices de gestion, avance de un Plan de desarrollo turistico sostenible*, 355 p.]

DIPUTACION GENERAL DE ARAGON, *Directrices parciales de ordenacion territorial del Serrablo (Sabinanigo),* Departemento de Ordenacion territorial, obras publicas y transporte, 1995, n.p.

DIRECTION DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME, SERVICE TECHNIQUE DE L'URBANISME, *Lire et composer l'espace public*, Paris : Les Editions du STU, 1991, 79 p.

DREHER (G), JACQUEMONT (C) *Bilan méthodologique des documents territoriaux de développement touristique*, Paris : AFIT/IUP Tourisme - IREST, 1997, 72 p.

DUEZ (M), VALEIX (J.C.), LAMINE (C.), *Villages de France – Patrimoine – tourisme – développement* , Paris : Agence Française d'Ingénierie Touristique, 1995, 71 p.

DUMOULIN (M), KERGREIS (F) *Les Offices de tourisme et syndicats d'initiative*, Paris : P.U.F., col. Que sais-je ? n° 3425, 1998, 127 p.

DUPUY (G), « L'aménagement du territoire vu par un aménageur », *Territoires 2020, Revue d'études et de prospective n°1*, Paris : DATAR, 1er semestre 2000, La Documentation Française, p. 11 à 13.

DUPUY (G), « Des lézardes dans le béton du tourisme espagnol » *Libération*, 8août 1989

E.T.D. - DATAR, *Etude pour une meilleure prise en compte de la dimension transfrontalière dans les pays. Rapport final*, 2001, 143 p.

EAUX-BONNES (Commune des -), *Gourette 2004-2005, el año del gran cambio*, Commune des Eaux-Bonnes : 64440 Gourette, 2004, 15 p.

EDELMAN, (P) *Les Opérations de Réhabilitation de l'Immobilier de Loisir : un dispositif nécessaire mais délicat à mettre en oeuvre*, Mairie d'Aragnouet - Université de Pau et des Pays de l'Adour, Travail d'études professionnel, octobre 2003, 75 p.

EHRET (G), « Le pragmatisme soulève une montagne » *Diagonal* n° 162 Paris : Ministère de l'Equipement, 2003, p. 35-39.

ESCADAFAL (A), *L'articulation du marketing et de l'aménagement dans le projet de station touristique – exemples aquitains*. Pessac : Thèse de Doctorat en Sciences de l'Aménagement, Université Michel de Montaigne – Bordeaux 3, 1997, 282 p.

ESCADAFAL (A), *Tourisme et environnement : le discours des stations*, *exploitation d'une enquête dans les stations touristiques d'Aquitaine*, Bordeaux : Région Aquitaine, 1997, 12 pages et compte-rendu du colloque du mercredi 26 novembre 1997 de la Commission Vie économique et sociale, formation et culture, Conseil Économique et Social d'Aquitaine, 11 p.

ESCUELA UNIVERSITARIA ESTUDIOS EMPRESARIALES, *Proyecto « desarrolo sostenible del turismo en el Pirineo, Primera Memoria de Resultados»*, Huesca : Universidad de Zaragoza, noviembre 2004, 207 p.

FALCOZ (J.L.), *Investir dans le tourisme*, Paris : Ed. Le Moniteur, col. Guides, 17, rue d'Uzès, 75002 Paris, 1999, 699 p, ISBN 2-281-12276-X

FELLANA (P), AYUSO (S), *Turisme sostenible*, Barcelona : Rubes Editorial, Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient, 2001, 155 p.

FNOTSI, *Actes du XXIIIe Congrès national des offices de tourisme et syndicats d'initiative*, Toulouse, 5-8 octobre 2000, Paris : La Gazette Officielle du Tourisme, 2 rue Milton 75009, n° 1581 du 21 mars 2001, 55 p.

FNOTSI, *Evolution prospective des offices de tourisme,* résultats de l'enquête de mars 1994 publiés à l'occasion du Xxe Congrès National des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative, Vichy 29 septembre – 2 octobre 1994, Paris : F.N.O.T.S.I., 31 p

FNOTSI, *Les Offices de tourisme, acteurs incontournables du tourisme local*, dossier, Paris : FNOTSI, 1993, 50 p.

FROIDURE (J), « Du tourisme social à une politique sociale du tourisme », *Problèmes économiques*, Paris : la Documentation française, n° 2.773, 28 aôt 2002, 5 p

FULLANA (P), AYUSO (S), *Turisme sostenible*, Barcelona : RUBES, 2001, 155 p.

GAGNON (S), *L'échiquier touristique québécois*, Sainte-Foy (Québec) : Presses Universitaires du Québec, 2003, 359 p.

GAILLARD (F), 1999, « Le développement durable : un défi territorial », *La gazette des communes*, n°351517, p. 20-26

GAUDIN (J.-P), « L'espace public des politiques contractuelles »*, Espaces publics et mosaïques, acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, col. Res Publica, 1999, p. 231-248

GAUDIN (J.-P), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1999, 233 p.

GERBAUX (F), « Le développement touristique local entre régulations sectorielles et gestion territoriales », *Le tourisme, facteur de développement local*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, col. Débats, 1999, p. 71 à 88.

GESTE, *Les organismes de tourisme*, Paris : La Documentation Française col. Prospective Formation Emploi, 1999, 211 p.

GILBERT (G), GUENGANT (A) « L'émiettement communal et la fiscalité », *Pouvoirs*, n° 60, Paris : 1992, p. 85 à 98.

GILLARDOT (P), , « Délimitation et spécificités des Pays en région Centre », *Norois*, n°181, p. 83-90

GINE ABAD (H), *La actividad turistica como estrategia de desarollo rural en zonas de montana : el caso de la provincia de Huesca*, VIII Colloquio de georgrafia rural, Zaragoza : Universidad de zaragoza, Dpt de geografia y ordenacio del territorio, 1996, pp. 133-148

GION (C), SOYE (K), *Angoulême, destination touristique*, Office de Tourisme d'Angoulême - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 2000, 80 p.

GIORDANO (M), *Le rapport annuel du délégataire de service public. Analyse de l'obligation et contenu du rapport*, Paris : Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et Le Courrier des Maires et des élus locaux, collection Maîtrise de la gestion locale, Paris : Editions du Moniteur, 1998, 1998, 133p.

GLEYE (F), *Les Offices de tourisme et les Syndicats d'Initiative du LOT : fonctionnement des structures d'accueil*, UDOTSI du LOT - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1993, 49 p.

GOBIERNO DE ARAGÓN, « El desarrollo rural en Aragón», *Aragón Leader*, Zaragoza : ARDR, 2000, 131 p.

GOBIERNO DE ARAGÓN, « Una red de oportunidades : las comarcas de Aragón », *Territorio*, Revista bimestral del departemento de presidencia y relaciones institucionales del Gobierno de Aragón, n° 13, mayo-junio, 2003, 51 p

GOBIERNO DE ARAGÓN, 2000, « El desarrollo rural en Aragón», *Aragón Leader*, Zaragoza : ARDR, 131 p.

GOBIERNO DE ARAGON, *Directrices parcial es de ordenacion territorial y programma de actuacion de Sobrarbe,* Direccion general de ordenacion del territorio y urbanismo, n. d., *Tomo 1 : Informacion y diagnostico*, 247 p – *Tomo 2 : Directrices*, 94 p. – *Tomo 3 : Programa de Actuaction, 1995-2002,* 2 p.

GOBIERNO DE ARAGON, *Directriz parcial e ordenacion territorial del Pireneo, Proyecto*, 1995, n.p.

GOBIERNO DE ARAGON, *La gestión de los espacios naturales protegidos de Aragón*, memoria divulgativa, Zaragoza : Gobierno de Aragón, Departemento de Medio Ambiente, 2002, 59 p.

GOBIERNO DE ARAGON, *Parc naturel de la Sierra et des Canyons de Guara*, Zaragoza : Gobierno de Aragón, Departemento de Medio Ambiente, 2000, 31 p.

GOBIERNO DE ARAGON, *Parc naturel Posets-Maladeta*, Zaragoza : Gobierno de Aragón, Departemento de Medio Ambiente, 2000, 33 p.

GODARD (O), *L'écologie d'une idée : le développement durable,* CIRED, 1993, 13 p.

GORRIA IPAS (A..J), BIELZA DE ORY (V), *El Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido*, Boletin de la Real Sociedad Geografica, Aportacion al XXVIII Congreso de la Union Geografica Internacional, Tomo CXXXII, 1996, pp. 93-118.

GOZE (M), « L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française», Paris : DATAR, *Revue d'études et de prospective* n° 2, 2e semestre 2000, p. 47 à 60

GRAMOND (F), MORETTE (J), PORTEFAIT (J.P.), *L'agritourisme*, Paris : Agence Française d'Ingénierie Touristique, Les cahiers de l'AFIT, 1998, 85 p., ISBN 2 910388 30 1

GRILLO (C), *Vers la structuration de pôles touristiques : un nouvel espace de référence*, Délégation Régionale du Tourisme d'Aquitaine - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1994, 49 p.

GROHAR (R-P), *La communication d'un C.D.T. et les acteurs du tourisme départemental*, Comité départemental du Tourisme de la Gironde - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 1998, 48 p.

GROLLEAU (H), RAMUS (A), *Espace rural, espace touristique*, Paris : La Documentation Française, col. Rapports Officiels, 1986, 381 p.

GROSJEAN (M), THIBAUD (J-P) (dir), *L'espace urbain en méthodes*, Marseille: Editions parenthèses, 2001, 217 p.

G.D.R. Groupement de Recherche Tourisme : Lieux et réseaux (GDR-CNRS) : BACHIMON (P), CAZES (G), DEWAILLY (J.M), URBAIN (J.D), VLES (V), *A propos de la tourismologie, La science par autoproclamation* **,** Paris : Revue *Espaces*, n° 178, 2001, p. 16-19.

GRYNSZPAN (N), « En Savoie, le recours à l'enneigement artificiel inquiète les écologistes » in *Le Monde,* daté jeudi 16 décembre 2004, p.14

GRYNSZPAN (N), « Saisonniers : La France d'en bas... des pistes », in *Le Monde,* daté mardi 14 décembre 2004, supplément EMPLOI, p.VII.

GUERIN (J-P), *L'aménagement de la montagne en France. Politiques, discours et productions d'espaces dans les Alpes du Nord*, Editions Ophrys, 1984, 467 p.

GUIGOU (J.L), *France 2015, recomposition du territoire national*, La Tour d'Aigues, DATAR / éd. de l'Aube, 1993.

GUIGOU (J.L), Une ambition pour le territoire, aménager l'espace et le temps, La Tour d'Aigues, DATAR / éd. de l'Aube, 1995.

GUITARD (B), *Les résidences secondaires littorales : le renouvellement des politiques d'aménagement*, thèse de doctorat en aménagement de l'espace-urbanisme, Université Rennes 2, UMR CNRS 6590, 8 septembre 2004.

HAURE (M), *Identité culturelle et développement touristique en vallée d'Ossau : un enjeu valléen entre tradition et modernité pour l'émergence d'une dynamique de projets,* Université de Pau et des Pays de l'Adour, Travail d'études professionnel, septembre 2004, 135 p.

HAZEBROUCQ (J.M), *Management des projets de tourisme et de loisirs*, Paris : Gaëtan Morin Editeur, 1999, 375 p.

HOMANS (G.C), *Social behaviour, its elementary forms*; Londres : Routledge and Kegan Paul, 1973.

HONTEBEYRIE (S), *Le littoral aquitain : 25 ans d'aménagement concerté*, Comité d'Expansion Aquitaine - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1994, 55 p.

HOTEL REPUBLIQUE, *N'PY, La nouvelle chaîne des Pyrénées*, Toulouse : Hôtel république, 2004, 31 p.

HOUEE (P), « La genèse d'un pays », *Projet*, n°254, 1998, n. p.

HUNTER (C), *Sustainable tourism as an adaptative paradigm*, Aberdeen : University of Aberdenn, 1997, n.p .

IFEN, Les indicateurs du développement durable, *Méthodes et perspectives*, n°24, 1999

INSEE, *Emplois et Tourisme*, Pôle de Compétence Tourisme, Séminaire ONT du 14 avril 1999, Paris : INSEE, 1999, n.p.

INSTITUTION PATRIMONIALE DU HAUT-BEARN, « Contrat agro-pastoralisme : renforcer l'avenir pastoral » in *La Lettre*, n° 6, Oloron-Sainte-Marie, juillet 2004, p. 2-4.

IVARS (J.A.), *Planificación turística de los espacios regionales en España,* Madrid : Editorial Síntesis, 2003, 331 p.

JOLLIVET (M), *Le développement durable, de l'utopie au concept*, Paris : Editions scientifiques et médicales Elsevier SAS, 2001, 287 p.

JOSEPH (E), *Quelle méthode pour la mise en tourisme d'un territoire urbain dans le contexte d'un parcours touristique global ? Le quartier Saint Michel à Bordeaux*. Ville de Bordeaux - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 1998, 95 p.

JOSEPH (I) (dir), *Prendre place. Espace public et culture dramatique*, Colloque de Cerisy, Editions Recherches - Plan Urbain, 1995, 300 p.

JUNG (C), *Le projet Bastides. Programme de développement de stations de séjours touristiques en Aquitaine,* Bordeaux : Conseil régional d'aquitaine, 1990, 61p.

KAHN (L.I.), *La construction poétique de l'espace,* Paris : Le Moniteur, 2003, 255 p.

KERNINON (J), *Les cadres juridiques de l'économie mixte*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1992.

KNAFOU (R) dir., *L'Institut de Saint-Gervais, Recherche-action dans la montagne touristique*, Paris : Belin, 1997, 263 p.

KUHN (T.S), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris : Flammarion, col. Champs, 1983, 284 p.

LACAMBRA GAMBAU (V. M), « El desarrollo rural en la sierra de Guara. La evolución del turismo», Actas del *VIII coloquio de geografía rural*, Departamento de Geografía, Universidad de Zaragoza, 1996, p. 198-207

LAGUNA MARIN-YASELI (M), NOGUES BRAVO (D), « La inflencia del potencial del medio natural en el desarrollo turistico del Pireneo aragonés », Actas del XI Colloquio de geografia rural , *Los espacios rurales entre el hoy y el manana,* Santander : Universidad de Cantabria, Dapartemento de geografia, urbanismo y ordenacion del territorio, 2002, pp. 149-157

LANNES (J), *Les réserves naturelles volontaires, un outil de développement durable au travers de l'écotourisme, exemple des Réserves Naturelles Volontaires du Pibeste et d'Aulon*, Maîtrise Aménagement et Développement Territorial, Pau : Université de Pau et des Pays de l'Adour, I.U.P. Aménagement et Développement Territorial, octobre 2004, 144 p et annexes.

LANQUAR (R), *L'empire Disney*, Paris : P.U.F., col. Que sais-je ? n° 2726, 1992, 127 p.

LARDIÉS BOSQUE (R), « Crecimiento residencial y demanda masiva de la montaña : la frecuentación turística en el valle de Tena (Huesca) », *Actas del 18° encuentro de Jóvenes Geógrafos*, AIGE/Universidad de Zaragoza, 1996, p.173-186

LASCOUMES (P), « La gestion publique de l'environnement », *L'éco-pouvoir – Environnements et politiques*, Paris : La Découverte, col. Textes à l'appui / série Ecologie et Société, 1974.

LE BARS (A), *Rapport d'évaluation de l'impact de l'économie neige sur les territoires valléens*, Pau : Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, Service Tourisme, 2004, 31 p.

LE BARS (A.) *Synthèse et recommandations de l'évaluation des impacts de l'économie neige sur les territoires du Barétous et de la Vallée d'Ossau*, Conseil Général des Pyrénées – Atlantiques, Service Tourisme, 2004, 31 p.

LE BOUDEC (Ch,) TIXERANT (P), *L'intégration des critères de développement durable dans le développement touristique de la Vallée d'Ossau*, Mémoire Atelier, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Bordeaux : Université de Bordeaux 3, mai 2004, 160 p.

LE TERTRE (P), *Projet de développement de l'Office de tourisme de Saint Emilion*, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 1998, 44 p.

LEMARECHAL (P), *Approche d'une stratégie de développement de l'animation : le cas de Barèges*, Service d'Etudes et d'Aménagement de la Montagne Toulouse - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1993, 93 p.

LENHARDT (M), MULLER (S), PIERRON (M), VANDROUX (A), *Projet de partenariat entre Biarritz et une station de montagne, état des lieux - diagnostic*, Ville de Biarritz – Ville de Mégève - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 1999, 43 p.

LENOIR (M), NOEL (K), *Projet de développement touristique du littoral girondin*, Département de la Gironde - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1997, 93 p.

LERICHE (F), BOUCHERIE (O), « Les acteurs locaux et la politique des Pays : contradictions et enjeux. L'exemple du Val de Save (Gers) », *Norois*, n°181, 1999, p.141-149

LEURET (F.X) « Panorama physique, qualitatif et quantitatif du meublé de tourisme en France», Paris : Agence Française d'Ingénierie Touristique, *Les cahiers de l'AFIT*, Dossiers et Documents, 2000, 104 p.

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, Paris : Journal Officiel de la République Française, janvier 1986 page 200

Loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'Organisation régionale du tourisme, Paris : Journal Officiel de la République Française.

Loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, dite « Loi MOULY », Paris : Journal Officiel de la République Française.

Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, Paris : Journal Officiel de la République Française.

Loi N° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée, dite « Loi SAPIN », relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Paris : Journal Officiel de la République Française.

Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public, Paris : Journal Officiel de la République Française.

Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiée par la Loi 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, Paris : Journal Officiel de la République Française.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, circulaire n° 2001-3 du 18 janvier 2001, Paris : Journal Officiel de la république Française du 14 décembre 2000.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Paris : J.O. n° 190 du 17 août 2004, page 14545.

LOSCERTALES PALOMAR (B), *Patrimonio, turismo rural y desarrollo sostenible*, Naruraleza Aragonesa, n° 5, juin 2000, p. 57-61

LYNCH (K), *L'image de la Cité*, Paris : Dunod, 1998, 221 p.

MAISON DE LA FRANCE, *Stratégie Marketing 2002-2004*, Paris : Maison de la France, 2002, p. 28-85

MANCINI (S), *Retombées économiques et touristiques des parcs de loisirs en France*, Institut Universitaire de Technologie – Sceaux – Paris XI, 1995, 62 p.

MANO (S), *Mise en place d'une centrale de réservation billetterie – spectacles à Biarritz = les effets sur l'économie de la station,* Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1994, 108 p.

MANZIONE (J-G.), « Le tourisme durable, composante essentielle du marketing touristique », *Les Cahiers Espaces*, n° 67 spécial « Tourisme durable », novembre 2000, p. 104.

MARLIERE (O), « Le Futuroscope est-il un resort ? », revue *Les Cahiers d'Espaces* n° 27, Paris : Editions ETE, juin 1992, p. 131 à 144.

MARTIN (E), « Enneigement et variations du climat », *Les Cahiers Espaces, n° 49,* Prospective et Tourisme, Paris : Ed. ETE, 1996, p. 98 à 106.

MARTIN-GERNIER (P), « La gérance, délégation de service public ou marché public ? », *Les Cahiers Juridiques des collectivités territoriales et des associations*, Paris, n° 44, décembre 1999 - janvier 2000, page 23 et 24.

MATE, *Circulaire du 11 mai 1999 de Mme la Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire aux Préfets de région, relative au développement durable,* 1999, n.p.

MATHIEU (N), « Les riches heures de la notion de pays », *Autrement*, n°47 , 1983.

MENGIN (J), *Développement local et politiques d'aménagement du territoire*, Paris : Conseil Economique et social, Les Editions des Journaux Officiels, 1998, 218 p. ISSN n° 0767-4538

MERLIN (P), *Tourisme et aménagement touristique, des objectifs inconciliables ?*, Paris : La Documentation Française, col. Les études de la documentation Française, 2001, 216 p.

MESCHERIAKOFF (A-S), *Droit des services publics*, Paris: Presses Universitaires de France, Collection Droit Fondamental, 1997, 413 p.

MESPLIER-PINET (J), *Implications sociales de l'activité touristique dans le cadre des stations du littoral atlantique*, I.E.R.S.O., Revue d'Economie du Sud-Ouest, n° 3, Université Bordeaux 1, 1978, p. 239-255.

MESPLIER-PINET (J), *La maîtrise de l'explosion touristique*, I.E.R.S.O., Revue d'Economie du Sud-Ouest, n° 2, Université Bordeaux 1, 1977, p. 175-187.

MESPLIER-PINET (J), *La politique touristique en France : un bilan à l'heure de la décentralisation*, I.E.R.S.O., Revue d'Economie du Sud-Ouest, n° 2, Université Bordeaux 1, 1987, p. 133-147.

MESPLIER-PINET (J), *Particularisme et particularités de l'offre de produits touristiques : le cas des stations de la côte aquitaine*, I.E.R.S.O., Revue d'Economie du Sud-Ouest, n° 3, Université Bordeaux 1, 1979, p. 257-267.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, *Projet de rédaction d'une note sur le tourisme durable dans les parcs nationaux*, Paris : MEDD, Direction de la nature et des paysages, sous-direction des espaces naturels, division des parcs nationaux, 25 mars 2003, 14 p.

MINISTERE DU TOURISME, Direction du Tourisme, *Contribution du tourisme au développement durable de la moyenne montagne, Mission pour le développement touristique des espaces montagnards non situés dans les grandes stations de sports d'hiver à enneigement garanti*, site Web de la D.I.T, www.tourisme-gouv.fr, Ministère du Tourisme, juin 2000.

MINISTERE DU TOURISME, Direction du Tourisme, *La demande touristique en espace montagne,* Paris : O.N.T., col. Données économiques du tourisme n° 35,1999, 67 p.

MISSION COTE D'OPALE, *Investisseurs, mode d'emploi,* Côte d'Opale, un très bon placement. Dossier Mission Côte d'opale : 5, place d'Angleterrre, 62200 Boulogne-sur-Mer, 1995, n.p.

MOINET (F), *Le tourisme rural*, Paris : Editions France Agricole, Collection Diversification, 1996, 319 p.

MOISSEC (A), ARNOULD (P), VEYRET (Y), « Développement durable : affaire de tous, approches de géographes », *Historiens et Géographes*, n° 387, juillet 2004

MORFAUX(L.M),*Vocabulaire de la philosophie et des sciences humaines*, Paris : Armand Colin, 1980, 400 p.

MOURET (C), *Définir les missions prioritaires de l'Agence de Développement Touristique du Pays des bastide,* Communautés de Communes des cantons de Monpazier – Beaumont – Villefranche du Périgord Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, Projet de fin d'études, 1999, 122 p.

MUNSCH (J), « Elus locaux et SEM : une participation à risques », Paris : *Les Cahiers Juridiques des collectivités territoriales et des associations*, n° 48, mai 2000, 2000, p. 5 à 6.

NAFFRICHOUX (C), *Projet Qualité pour l'Office de tourisme de Bordeaux,* Office de tourisme de Bordeaux - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 1999, 42 p.

NAVAS y S. PAUL (C.J), *La sierra de guara : situacion actual y posible desarollo turistico*, Communicaciones al XVIII encuentro de Jovenes geografos, Huesca, 18-21 abril de 1995, Zaragoza : Universidad de zaragoza, Dpt de geografia y ordenacio del territorio, p. 215-222.

NEW DEAL - JLR CONSEIL - URBANE *Développement des pôles touristiques de montagne des Hautes Pyrénées, Barèges-La Mongie-Pic du Midi,* Grenoble : New Deal, juillet 2001, 119 p.

NOZAR, *Las Margas, Golf : La Vivienda del Nuevo Pirineo*, Sabiñánigo : Nozar S.A. grupo inmobiliario, n.d., n.p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DU TOURISME, *Dictionnaire des concepts et méthodes de l'observation touristique*, Paris : Ministère du Tourisme, 2 rue Linois, 75740 PARIS CEDEX 15, 2000, 132 p, ISBN 2-11-0916222

OBSERVATOIRE NATIONAL DU TOURISME, *La demande touristique en espace littoral*, Paris : O.N.T., col. Données économiques du tourisme n° 34, 1999, 59 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DU TOURISME, *La demande touristique en espace montagne*, Paris : O.N.T., col. Données économiques du tourisme n° 35, 1999, 67 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DU TOURISME, *La demande touristique en espace rural*, Paris : O.N.T., col. Données économiques du tourisme n° 36, 1999, 59 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DU TOURISME, *Mémento du Tourisme*, Paris, O.N.T., 2004, 128 p.

OLIVAN del CACHO (J), « La proteccion territorial y ambiental del Pirineo aragones », *Paisaje y Desarrollo Integral en Areas de Montana*, VII Jornadas sobre el Paisaje, Segovia : 17-21 de octubre de 1994, Ministerio de Medio Ambiente, serie monograficas, p. 99-106

ORDUNA LUNA (F), « Ordenación del territorio », Actas del XV Simposio de Cooperativismo y Desarollo rural (Morillo de Tou, Huesca), 2002 , p. 55-78

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME, *Le tourisme dans le plan de mise en œuvre du Sommet Mondial du Développement Durable*, 1995, http://www.world-tourism.org/sustainable/fr/smdd/implementation.htm

PARC NATUREL NATIONAL DES PYRENEES OCCIDENTALES, « Le pastoralisme, cœur du territoire de montagne » *Les Pyrénées, Parc National*, n° 15, août 2004, p. 4-9.

PAVIA (E), PILLARD (A-L), THIRIET (A-S), *Vulcania*, outil pertinent de développement local, Bordeaux : Université Michel de Montaigne – Bordeaux 3, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme – 2000, dossier multigraphié, 26 p.

PECQUEUX (J-L,) *Tourisme et collectivités territoriales,* Paris : SOFIAC, 1998, 319 p.

PEIRCE (Ch. S), « Ecrits sur le signe » (textes choisis), *Collected Papers*, Cambridge (Mass), Harvard University Press 1931-1958, présentation et traduction G. Deledalle, Paris : Seuil, 1978.

PERRET (J), « Les stations de moyenne montagne françaises : entre filière et développement durable », Séminaire d'étude et de recherche franco-espagnol *Gouvernance des territoires et management touristique : échanges d'expériences et perspectives de coopération*, Arles, 9 et 10 décembre 2004, Association R2IT des chercheurs en tourisme du Sud-Est de la France-Grupo de Turismo, Ocio y Recreación de la Asociación de Geografos Espanoles.

POINTELIN (R), *Vers un développement durable des stations de sports d'hiver*, mémoire de recherche, Université de Pau et des Pays de l'Adour, DEA « Sociétés, aménagement et développement local », 2004.

PORTELLI (H) (dir), *La décentralisation française et l'Europe*, Paris : Editions Pouvoirs Locaux, 1993, 295 p.

Pouvoirs locaux, « Dossier : développement durable : la politique impossible ? », *Les cahiers de la décentralisation*, n°43, IV, 1999.

Préfecture de la Région Aquitaine, Région Aquitaine, *Livre Bleu : Littoral aquitain, état des lieux*, Bordeaux : Mission Littoral-SGAR, 33077 Bordeaux Cedex, 2002, n.p.

Préfecture de la Région Aquitaine, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, *Evaluation de la politique en faveur du tourisme littoral, contrat de plan Etat-région 2000-2006,* Bordeaux-Préfecture de région, 2002, n.p.

RACINE (P), *Mission impossible ? L'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon*, Montpellier : Midi Libre, Collection « Témoignages »,1980, 293 p.

RAWLS (J), *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press 1971. (Trad. fr. de Catherine Audard, *Théorie de la justice*, Paris, Ed. du Seuil, 1987, réédité en 1991, coll. « La couleur des idées »).

RAWLS (J), *Justice et démocratie*, Paris, Ed. du Seuil, coll. « La couleur des idées », 1993, 385 p.

RAYMUNDIE (O), *Gestion déléguée des services publics en France et en Europe*, Paris : Le Moniteur, Collection l'actualité juridique, 1995.

REGION NORD – PAS DE CALAIS, « Le Schéma régional du tourisme 1995 – 1998 », Economie et tourisme, Lille : Région Nord Pas de Calais, *Magazine du tourisme régional*, n° 28, janvier 1996, 35 p.

RENUCCI (T), « Les résidences secondaires en France », *Revue de Géographie de Lyon*, n° 1-2, 1984.

Revue *Nature, Sciences et Sociétés*, n°6/4, 1998.

Revue *Nature, Sciences et Sociétés*, Recréer la nature, n° hors-série, 1995.

REYNAUD (A), *Société, espace et justice*, Paris : P.U.F., col. espace et liberté, 1981, 263 p.

RIERA (P), *Avaluació d'impacte ambiental*, Barcelona : Rubes, 2000, 125 p.

RIST (G), *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.

ROUFFET (M), « La politique des pôles touristiques de montagne dans le massif des Pyrénées : point d'avancement novembre 2004 », Séminaire d'étude et de recherche franco-espagnol *Gouvernance des territoires et management touristique : échanges d'expériences et perspectives de coopération*, Arles, 9 et 10 décembre 2004, Association R2IT des chercheurs en tourisme du Sud-Est de la France-Grupo de Turismo, Ocio y Recreación de la Asociación de Geografos Espanoles.

SABATIER (M), *Contribution à la réflexion sur l'avenir de la politique « touristique » des parcs nationaux*, Paris : MEDD, Direction de la nature et des paysages, sous-direction des espaces naturels, division des parcs nationaux, 10 février 2003, 16 p.

SACHS (I), *L'écodéveloppement, stratégie pour le XXIe siècle*, Paris : La Découverte & Syros, 1997.

SAINT MARC (P), *Socialisation de la nature*, Paris : Stock, coll. Monde ouvert, 1971, 391 p.

SCHWARTZ (H), *La commercialisation des stations et des sites touristiques : paradigme ou aléas, résultats d'enquête en cours*, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme, Agence Française d'Ingénierie Touristique, 2000, 30 p.

SEATM, *L'aménagement des pistes de ski alpin*, Challes-les-Eaux : Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne, Tour de contrôle – Aérodrome – 73190 et 37, rue des Paradoux 31000 Toulouse, 1990, 40 p.

SEATM (Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne), *Contribution du tourisme au développement durable de la montagne*, quatrième partie : un plan d'action pour le tourisme en « moyenne montagne », http://www.tourisme.gouv.fr/document/seatm4emepart.doc, 2000, 36 p, mesures 40, 41, 44.

SEATM (Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne), *Panel « massif des Pyrénées », suivi économique de l'activité des remontées mécaniques, Bilan de la saison 2000/2001*, Toulouse : Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne, METL, juillet 2001, n.p.

SEATM (Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne), *Les chiffres clés du tourisme de montagne en France*, Chambéry : SEATM, 3e édition, 2002, n.p.

SECRETARIAT D'ETAT AU TOURISME a, *Vers une politique nationale du tourisme français*, http://www.tourisme.gouv.fr/politique/pt_texte.html, 2002.

SECRETARIAT D'ETAT AU TOURISME b, *Guide national méthodologique de la réhabilitation de l'immobilier touristique*, Paris : Direction du Tourisme, 2002, 61 p.

SECRETARIAT D'ETAT AU TOURISME *Repères économiques du tourisme*, Paris : Direction du Tourisme-2, rue Linois 75740 PARIS CEDEX 15, col. Documents, 2000, 113 p.

SILVAN SALA (L), « Turismo en espacios protegidos : Sierra de Guara y Río Vero », *Aportaciones geográficas en memoria del profesor L. Miguel Yetano Ruiz,* Universidad de Zaragoza, 2002, p. 505-518

SOFRES *Suivi de la demande touristique. Aquitaine. Note de conjoncture*. Année 1997. Comité régional du Tourisme d'Aquitaine, n.p.

SOLARI (F), *Schéma Départemental du Tourisme de l'Eure et Loir. Comité départemental du Tourisme de l'Eure et Loir*, Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 1992, 28 p.

SONOIS (J-P), Directeur de la branche « tourisme » du groupe Caisse des Dépôts Développement (C3D) et Jacky GALLAND, directeur régional de la Caisse des Dépôts Audition du 26 mai 1997 par le Comité Economique et Social Régional d'Aquitaine, Commission Tourisme et Environnement, m.g., n.p.

STOCK (M) coord., *Le tourisme. Acteurs, lieux et enjeux*. Paris : Belin, 2003.

TELLO I ROBIRA (R), coord., *Espais publics*, Barcelone : Portic-Els Juliols, 2002, 219 p.

TENA PIZAUELO (V), *La unidad del Mercado en el Estado Autonómico*, Madrid, Escuela Libre Editorial, 1997, n.p.

TENA V (dir), «*Proyecto « desarrollo sostenible del turismo en el Pirineo : primera memoria de resultados »*, Huesca : Escuela Universitaria Estudios Empresariales, Universidad de Zaragoza, 2004, 207 p.

Territorio, Revista bimestral del departemento de presidencia y relaciones institucionales del Gobierno de Aragón, n.p.

TOUSSAINT (J-Y), ZIMMERMANN (M) (dir), *User ; observer, programmer et fabriquer l'espace public*, Lyon : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2001, 290 p.

UHALDEBORDE (J.M.), « Financement public local et développement touristique : entre reconnaissance et méconnaissance », *Tourisme et finances publiques*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 14, rue P. et M. Curie – 75005, Revue Française des Finances Publiques, n° 48, 1994p. 120 à 128.

UHALDEBORDE (J.M.), « Les finances locales en Gironde : un état des lieux au milieu des années 80», Bordeaux : *Revue Economique du Sud-ouest*, 1987, p. 157 à 194.

UNION EUROPEENNE, *Schéma de développement de l'espace communautaire, vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union Européenne*, Postdam, 1999.

URBAIN (J-D) ,*L'idiot du voyage. Histoire de touristes*, Paris : Payot, Collection Petite bibliothèque / Documents, 1991, 271 p.

URBAIN (J-D), *Secrets de voyage. Menteurs, imposteurs et autres voyageurs invisibles*, Paris : Payot, Collection Essais, 1998, 465 p.

URBAIN (J-D) ,*Paradis verts. Désirs de campagne et passions résidentielles.* Paris : Payot, 2002, 392 p.

URBAIN (J-D), *Ethnologue, mais pas trop..* Paris : Payot, 2003, 285 p.

VAN PARIJS (P), *Qu'est-ce qu'une société juste? Introduction à la pratique de la philosophie politique*, Paris : Seuil, 1991, 312 p.

VARAKINE (L), *Mise en place d'une centrale départementale de réservation et de commercialisation de produits touristiques en Gironde*, Comité départemental du Tourisme de la Gironde - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 1996, 102 p.

VEBLEN (T), *Théorie de la classe de loisir*, Paris : Gallimard, 1899, 282 p.

VIARD (J), *Réinventer les vacances. La nouvelle galaxie du tourisme*, Paris : Groupe de prospective, La Documentation Française, 1998, 335 p.

VILLARS (D), *Le tourisme dans la politique économique de la Ville de Saintes. Ville de Saintes* - Institut d'Aménagement, de Tourisme et d'urbanisme, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, DESS Aménagement et gestion des stations touristiques, 1998, 50 p.

VILLES ET PAYS D'ART ET D'HISTOIRE, *Laissez-vous conter la ville : Visites découvertes 1996-1997*, Paris : 65, rue de Richelieu 75002 Paris, n.p.

VIOLIER (Ph) (dir.), *L'espace local et les acteurs du tourisme*. Presses Universitaires de Rennes, Collection Espace et Territoires, 1999, 177 p.

VLES (V), *Les services collectifs dans les petites villes rurales en Aquitaine*, Thèse de doctorat de 3e cycle, Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1984, 202 p.

VLES (V), « Contrats de pays d'accueil et aménagement du territoire aquitain : maîtrise défaillante plutôt qu'incompatibilité *»,* Bordeaux : *Revue Économique du Sud-Ouest*, n° 1, 1988, p. 88 à 96.

VLES (V), Paradoxes et aléas de la production de l'aménagement rural : la contractualisation du développement local confrontée à des dynamiques socio-spatiales complexes, *Hegoa*, n° 14, 1990, CRISSA Unité de Recherche Associée au CNRS n° 911, IRSAM, U.A. 911, Université de Pau et des pays de l'Adour, p. 31 à 44.

VLES (V), « Diversification économique en station touristique : puissance de séduction, organisation urbaine et aménagement au service de l'entreprise, » communication au colloque *AGEST 1992*, Bordeaux, Conseil Régional d'Aquitaine /Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, 16 octobre 1992, mg, 1992, p. 12 à 16

VLES (V), *Étude d'impact sur l'environnement touristique et naturel du projet de Golf de Tarnos (Landes),* Commune de Tarnos, Paris : Extel – S.C.E.T., Caisse des Dépôts et Consignations, l'Atrium, 6, place Abel Gance, 92652 Boulogne Billancourt, 1992,.n.p.

VLES (V), « Tourisme et développement régional. Impacts directs et indirects sur l'économie et l'environnement *»,* in « Aménagement et développement du tourisme en France et en Espagne », 1991, Madrid : Casa de Velazquez / Conseil Régional d'Aquitaine, p. 181-190. VLES V, 1993, *Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale*, H.D.R. sous forme de Doctorat d'Etat.93/BOR3/0006, discipline : aménagement, Université Michel de Montaigne- Bordeaux 3, Éditeur : Atelier National de Reproduction des Thèses, 1993, 412 p.

VLES (V), *Production de l'aménagement rural et recherche de l'équité spatiale*, Pessac : Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, Département d'Aménagement, de Tourisme et d'Urbanisme, Thèse de doctorat d'Etat, Éditeur : Atelier National de Reproduction des Thèses : 9, rue Auguste Angellier 59046 Lille cedex, n° 1449.15041/93, 1993, 412 p.

VLES (V), « Les tableaux de bord de gestion des stations touristiques, outil de management local », Paris : revue *Espaces*, Editions ETE, n° 127, mai-juin 1994, p. 28 à 33.

VLES (V), *Un projet de ville pour Saint-Emilion : Tourisme, culture et économie du patrimoine,* Bordeaux : Ministère de la Culture (DRAC Aquitaine), Edition Rébus, 178, rue Achard, 33300 Bordeaux, deux tomes : 1. Rapport d'étape : le diagnostic, 1995, 60 p. ; 2. Rapport final : le plan d'actions, 1995, 43 p.

VLES (V), « Les modes de gestion des stations touristiques : à chaque station sa méthode ! in Gestion des stations », *Les Cahiers Espaces*, n° 47, juin 1996, rue Cels, 75015, (avec le concours de l'Agence Française de l'Ingénierie Touristique), 1996, p. 20-30

VLES (V), *Le projet de station touristique***,** collection Le territoire et ses acteurs, Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux, C.I.D., 131, bd Saint Michel 75005 Paris, 1996, 403 p.

VLES (V), *Les stations touristiques*, Paris : Economica, collection Économie des Services, n° 2, 1996, 111 p.

VLES (V) et al., « La recherche en aménagement touristique : de l'utilitarisme à la sémiologie du projet », communication à la journée du 12 décembre 1997 à Bordeaux du Groupement de recherche : *Tourisme : Lieux et réseaux*, Centre National de la Recherche Scientifique - G.D.R. n° 553, Bordeaux, 1997, 8 p.

VLES (V), « La gestion du littoral aquitain au cœur des nouvelles prescriptions d'aménagement », communication au colloque international *BORDOMER* (IFREMER), 24 octobre 1997, tome 3, 1997, p. 27 à 39.

VLES (V), *L'aménagement touristique du littoral aquitain*, Bordeaux : Comité Régional du Tourisme d'Aquitaine, 23, parvis des Chartrons, 30 p. ; rapport d'expertise, 1997, 19 p.

VLES (V), *La gestion du littoral aquitain au cœur des nouvelles prescriptions d'aménagement***,** communication au colloque international BORDOMER (IFREMER), 24 octobre 1997, tome 3, 1997, p. 27-39.

VLES (V), *Orientations fondamentales de la politique d'Aménagement du Territoire du Département de la Gironde,* Bordeaux : Conseil Général de la Gironde, rapport de la Mission d'étude, d'expertise, de prospective et d'assistance, 1997, 222 p.

VLES (V), *Projet d'aménagement et de développement du bourg de Rions 1995 – 1999* : *Convention d'aménagement de bourg*, Commune de Rions (Gironde), Bordeaux : Conseil Général de la Gironde, 1997, 42 p.

VLES (V), « La mesure du tourisme en station, méthodes et modes de l'observation touristique locale », C.N.R.S. - G.D.R. n° 553, *séminaire de Toulouse*, 1998, 12 p.

VLES (V), « Le tourisme vu sous l'angle de la recherche en aménagement : de l'utilitarisme à la sémiologie du projet **»,** *Cahiers du G.D.R. Tourisme : lieux et réseaux,* n° 1, 1998, p.35-36.

VLES (V), « Tourisme et grandes infrastructures de transport : l'impact de la réalisation d'un Pont de l'estuaire de la Gironde sur les activités touristiques régionales », Bordeaux : *IVèmes Rencontres Universitaires sur l'Économie de l'Europe du Sud* du 28 septembre au 1er octobre 1988, Association des Rencontres Économiques Thématiques des Universités du Sud de l'Europe - Institut d'Économie Régionale du Sud-Ouest-Université Bordeaux 1, 1998, p. 570 à 581.

VLES (V), « Développement touristique en dehors de la période estivale », communication réalisée le 26 février 1999 dans *l'Atelier Littoral*, Bordeaux : Région Aquitaine, Conférence Régionale du Plan, 1999, 7 p.

VLES (V), *Éléments de prospective pour le tourisme aquitain*, Conférence régionale au Plan , Bordeaux : Conseil Régional d'Aquitaine, Délégation Régionale au Plan, Atelier Tourisme, 1999, 35 p.

VLES (V), *Le Livre Blanc de la Gironde, axes stratégiques,* Conseil Général de la Gironde/Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, 1999, mg, p. 1 à 63,

VLES (V), **«** Entre tourisme, sport et détente : les Bases de Plein Air et de Loisirs s'organisent », compte-rendu de colloque, *La Lettre Recherche Tourisme Loisirs*, n° 10, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, 1999, p. 2.

VLES (V), ESCADAFAL (A), *L'apport des stations et territoires touristiques au développement local*, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale – Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, 2000, rapport d'étude intermédiaire, multigraphié, 50 p.

VLES (V), « La station touristique », *Dictionnaire des concepts et méthodes de l'observation touristique*, Paris : Observatoire National du Tourisme, 2, rue Linois, 75740 Paris cedex 15, 2000, p. 113-114.

VLES (V), « Le tableau de bord de gestion des stations », *Dictionnaire des concepts et méthodes de l'observation touristique*, Paris : Observatoire National du Tourisme, 2, rue Linois, 75740 Paris cedex 15, 2000, p. 118.

VLES (V), *Avant Projet sommaire et Projet détaillé de la ZAC d'aménagement touristique du Teich*, Commune du Teich-Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, 2001, mg.

VLES (V), ESCADAFAL (A), *Outils et moyens de la mise en marché des stations et territoires touristiques*, Comité Consultatif Régional de la Recherche et du Développement Technologique, Equipe d'Accueil INTERMET, Université Michel de Montaigne – Bordeaux 3, 2001, mg.

VLES (V), « Autour de l'image de la cité : urbanisme et production touristique », Communication aux *XXVIIIèmes Journées de Géographie du Tourisme et des Loisirs de Lyon*, 9 – 10 – 11 mai 2001, mg., 13 p.

VLES (V), *Service public touristique local et aménagement du territoire*, collection Logiques sociales, Paris : L'Harmattan, 2001, 222 p.

VLES (V), CHAULET (N), *Rapport d'orientations stratégiques pour le développement touristique de l'Aquitaine,* Bordeaux : Conseil régional d'Aquitaine, Assemblée Plénière du 5 novembre 2002, 44 p.

VLES (V), « Formation et tourisme. Qualifications, conditions de travail, rémunérations et productivité », *Livre Bleu Littoral aquitain : Etat des lieux* , Bordeaux : Préfecture de Région – Région Aquitaine – Mission littoral, 2002, p. 70.

VLES (V), *Aménagement touristique : les embarras d'une décentralisation inachevée. Exemple aquitain.* Pau : université de Pau et des Pays de l'Adour, Hégoa n° 23, Laboratoire SET, U.M.R. du CNRS 5603, 2003, 103 p.

VLES (V) (dir), BERDOULAY (V), CLARIMONT (S), *Espaces publics et mise en scène de la ville touristique, premiers relevés de terrain sur les espaces publics urbains à Biarritz et Bordeaux*, UPPA : Laboratoire SET UMR 5603 - Ministère délégué au tourisme, Direction du Tourisme , juillet 2004, mg,188 p.

VLES (V), « L'avant et après saison : territoires d'opportunités, Restitution et synthèse générale », *Imatourisme*, 4, 5 et 6 octobre 2004, Moliets, publication en ligne (www.imatourisme.fr), 2004.

VLES (V), « Les résidences secondaires, un casse-tête pour le tourisme littoral français ? » Séminaire d'étude et de recherche franco-espagnol *Gouvernance des territoires et management touristique : échanges d'expériences et perspectives de coopération*, Arles, 9 et 10 décembre 2004, Association R2IT des chercheurs en tourisme du Sud-Est de la France-Grupo de Turismo, Ocio y Recreación de la Asociación de Geografos Espanoles, 2004, actes sous presse.

VLES (V), « Pourquoi et comment adapter la gestion d'un équipement culturel public à dominante touristique ? L'exemple de l'écomusée de Marquèze (Parc Naturel régional des Landes de Gascogne) *», colloque de l'UPPA*, mai 2004, (IRSAM), actes sous presse.

VLES (V), « Estaciones de montana y desarrollo sostenible. Como gestionar las viviendas turisticas en la montana ? », in *Cartas Urbanas*, n° 9, Las palmas de Gran Canaria : Departemento de Arte, Ciudad y Territorio, Sección de Urbanística 25 et 26 novembre 2004, actes sous presse.

VLES (V), « Espaces publics et mise en scène de la ville touristique », *L'espace public à l'épreuve : Régressions et émergences,* [BERDOULAY (V), GOMES (P.C), LOLIVE (J) dir.], Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004, p. 177-186.

VLES (V) (dir), CLARIMONT (S),*Tourisme durable et intercommunalité dans le massif pyrénéen. Analyse comparée transfrontalière*, rapport intermédiaire, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable – Laboratoire SET UMR 5603 CNRS-Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2005, 211 p.

WACHTER S, *L'aménagement durable : défis et politiques*, Paris : Editions de l'Aube / DATAR, 2003.

WAUTERS (A), ROUFFET (M) coord., *Les espaces publics des stations de montagne*, Paris : Agence Française de l'Ingénierie Touristique, Challes-les-Eaux : SEATM, 1999, 111 p.

WORLD COMMISSION on ENVIRONMENT and DEVELOPMENT (WCED), *Our common future*, Oxford : Oxford University Press, 1987.

WORLD TOURISM ORGANISATION (WTO), WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (WTTC), EARTH COUNCIL (EC), *Agenda 21 for the Travel an Tourism Industry*, WTO, Madrid, 1997.

Glossaire de l'aménagement touristique

Sources principales (références en bibliographie):

Code des collectivités territoriales (dernière édition),
Code de l'urbanisme (dernière édition),
Code de l'environnement (dernière édition),
Code des marchés Publics (dernière édition),
Code des impôts (dernière édition),
Comité Régional de Tourisme d'Aquitaine (notes méthodologiques),
INSEE (notes méthodologiques),
Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme (dernière édition), *Mémento du tourisme*, op. cit.
Secrétariat d'Etat chargé du Tourisme (1982), *Lexique interprofessionnel du tourisme et des loisirs*,
Service Technique de l'Urbanisme (1992),
Travaux du G.D.R. C.N.R.S. : « Tourisme : lieux et réseaux».

1. Concepts

Paradigmes

Du grec *paradeigma* «exemple ». « *Découvertes scientifiques universellement reconnues qui, pour un temps, fournissent à une communauté de chercheurs des problèmes types et des solutions* » (KUHN, 1983, p. 11). Exemple, doctrine type qui peuvent être donnés comme modèle pour une opération, une intervention.

Politiques publiques d'aménagement touristique

Politique *est emprunté (v. 1268), par l'intermédiaire d'une forme de latin tardif* politice*, au grec* politikê *(sous-entendu* teknê*) " science des affaires de l'Etat, affaires de l'Etat " (...). Dès ses premiers emplois,* la politique *est entendue à la fois comme une science, une technique, un art et comme la pratique du gouvernement des sociétés humaines (...).* Politique *désigne en particulier une manière de gouverner, un type de gouvernement (1640) et, collectivement, l'ensemble des affaires publiques concernant le pouvoir et son opposition*, l'activité relative à l'exercice des pouvoirs dans un Etat (1675).

Aménager *a été formé de a- et du moyen français* ménasgier *" ménager ", dérivé de ménage pris au sens particulier de " bois de construction, ustensiles de bois ", sens très vivant au XVe siècle. Il a d'abord signifié " loger " (fin du XII e s.) et " pourvoir de bois pour réparer, construire " (1327). Il a donné amesnagement (1327) qui est passé de l'ancien sens de " construction " à celui de " manière de disposer " (1669), en particulier dans un contexte administratif (...)*[252].

---

[252] A. Rey, *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris: Dictionnaires Le Robert nouvelle édition, 1995.

Structures institutionnelles du tourisme

Institut *est un emprunt (fin XIIe s.) au latin classique* institutio *“ disposition, arrangement ”, “ méthode, doctrine, système”*[7]*.* En donnant un sens large au terme "institution" touristique, on entend par *structure institutionnelle*, les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que les organismes (de droit public ou privé) qui émanent de ces administrations et qui remplissent des missions de service public touristique.

Les premières structures préfigurant celles d'aujourd'hui sont apparues au XIX siècle, la première étant, semble-t-il, le comité des fêtes de Gérardmer (en 1875). Le premier syndicat d'initiative a fêté ses cent ans à la fin des années 1980. Il s'agit de celui de Grenoble, créé par les commerçants locaux dans le but de mieux accueillir et de fidéliser la clientèle croissante des randonneurs qui se rendaient dans cette région, attirés par l'alpinisme et la randonnée dans le massif du Mont Blanc. L'Etat, quant à lui, a créé sa première structure touristique en 1910, l'Office national du tourisme, concrétisant sa volonté de donner une position favorable au Pays dans la compétition touristique naissante.

Par la suite, la volonté de mieux diffuser le tourisme dans le corps social a entraîné le développement d'institutions spécifiques, en particulier après la seconde guerre mondiale. La loi de 1936, créatrice du temps libre, a joué un rôle important dans le développement du tourisme dans le pays, en provoquant un accroissement d'un million du nombre de Français partant en vacances, mais c'est en réalité la mise en place d'aides, à la pierre et à la personne (le chèque vacances par exemple) et d'institutions relatives aux interventions économiques et sociales qui ont permis depuis 50 ans l'essor du tourisme intérieur. La politique d'aménagement touristique du territoire (en particulier littoral et montagne) conduite à partir des années soixante et pendant 25 ans environ a contribué à augmenter fortement le volume de l'offre et a aussi facilité la venue des clientèles étrangères. Depuis le IXème Plan, l'implication des collectivités territoriales accompagne l'engagement financier de l'Etat dans le domaine du tourisme (en particulier à travers les contrats de Plan). Les grands programmes d'aménagement nationaux des décennies soixante et soixante-dix ont été remplacés par des actions coordonnées Etat-Régions. Le désengagement financier de l'Etat s'est accompagné d'une implication plus grande des collectivités territoriales, mais aussi d'aides importantes en provenance de l'Europe.

Le territoire, la station touristique et le “ resort ”

Station *est un emprunt (v.1170) au latin classique* statio *“ position permanente ”, “ lieu de séjour ” (...). De l'idée de “ halte ” vient l'emploi littéraire (1636) pour “ lieu où l'on s'arrête, que l'on visite ” (...). Une spécialisation aboutit au milieu du XIXe s. à l'expression station thermale “ installation et séjour près d'une source thermale ” (1860) puis “ lieu où l'on prend les eaux ”*[7]*.*

Dans le langage des professionnels du tourisme, le concept de *station touristique* n'est pas dénué de toute ambiguïté. En effet, petite ou grande, la commune touristique accueille des voyageurs pour des arrêts de courte ou de longue durée. Les professionnels du tourisme la nomment couramment station lorsque le touriste peut y trouver un hébergement et les services nécessaires à son séjour.

La station tire son originalité économique du processus inversé qui lie la consommation touristique au déplacement des consommateurs vers le produit à consommer. La station touristique est donc, en termes économiques, d'abord un système territorial de production et de distribution de biens et services de loisirs : unité spatiale organisée d'hébergements et

d'équipements offrant un ensemble de prestations généralement diversifiées, c'est à la fois une ville (voire un bourg) qui fait l'objet de politiques d'aménagement et d'urbanisme touristiques et un pôle de vente de services regroupant des entreprises variées. La station offre des activités de loisirs fondées sur la mise en valeur de ressources locales (balnéaires, de ski et d'alpinisme, de thermalisme, de pays rural, patrimoniales et culturelles, d'affaires …) En termes d'aménagement du territoire et de planification économique et sociale, c'est à cet échelon qu'est effectivement organisé le tourisme et qu'il produit une valeur ajoutée. Il contribue à y polariser l'urbanisation et à y créer de la valeur ajoutée. Les villes ou les agglomérations "stations touristiques" offrent les fonctions de service et de commandement nécessaires à l'extension de l'activité touristique.

Depuis la loi Mouly de 1992, la commune est juridiquement fondée à exercer les missions du service public touristique local et, éventuellement, à en déléguer la gestion. Les missions d'accueil, d'information et de promotion de la station lui reviennent de plein droit. Cependant, la collectivité locale n'étant pas une structure de droit privé, la municipalité n'a pas autorité sur les opérateurs économiques et sociaux qui résident sur son territoire.

Sur un plan strictement juridique, le terme de station classée recouvre une catégorie juridique de commune associée à une série d'appellations diverses définies aux articles L. 2231 et R 142 et 143 du Code des Collectivités Territoriales. Ce classement, qui ne concerne pas – loin s'en faut – toutes les stations touristiques, est destiné à faciliter la fréquentation de la station et de permettre son développement par l'octroi d'une appellation (label de station hydrominérale, climatique, uvale, de tourisme), par la gestion de son Office de Tourisme sous forme d'Établissement Public à caractère Industriel et Commercial, et par une dotation financière particulière de l'Etat à la commune versée dans le cadre de la Dotation Globale de Fonctionnement.

Deux facteurs conditionnent l'évolution des stations dans le monde : la nécessité de positionner le tourisme dans un champ de concurrence territoriale et la prise en compte des pratiques et exigences des clientèles touristiques à tous les niveaux, surtout à l'échelon de la vie quotidienne en station. Aujourd'hui plus que jamais, les politiques économiques de développement des stations favorisent le rapprochement entre les praxis du couple aménagement/marketing dans la planification et la gestion de ce territoire touristique.

" *Resort* " est le terme anglais qui correspond le plus au français " station " dans son acception générale : lieu d'arrêt. Lieu de séjour ou de vacances, on qualifie de " *coastal resort* " la plage, " *seaside resort* " la station balnéaire, " *summer resort* " la station estivale, " *winter resort* " la station de sports d'hivers, etc.

Tourisme et territoire

Tourisme *est un emprunt (1841) à l'anglais* tourism *(1881) adopté pour correspondre à* touriste *(de l'anglais* tourist*, 1803).* Tourisme *a été emprunté avec son sens anglais, " fait de voyager par plaisir ", et se dit par extension de l'ensemble des activités liées à ce phénomène. La valeur du mot se déplace au cours du XIXe s. et surtout du XXe s., notamment après 1950, avec l'apparition* du tourisme de masse *; il prend alors une importance économique et même politique accrue*[i].

L'Organisation Mondiale du Tourisme définit le touriste comme un visiteur qui passe au moins une nuit dans un moyen d'hébergement collectif ou privé dans le lieu visité (l'excursionniste ne passe pas la nuit). Les séjours d'une à trois nuits sont dits “ courts séjours ”, les séjours de plus de trois nuits sont des longs séjours ou “ vacances ”.

Le tourisme recouvre l'ensemble des activités déployées par les personnes au cours de leurs voyages et de leurs séjours dans les lieux situés en dehors de leur environnement habituel. Il se définit par la consommation. Les activités dites touristiques sont donc celles destinées à satisfaire les besoins de ces personnes. On peut les classer en deux grandes familles : celles relevant du secteur marchand et celles relevant du secteur non marchand. La présentation de l'organisation du tourisme dans le premier chapitre se fera, par commodité, en séparant les acteurs institutionnels du tourisme des acteurs privés. Ces derniers se situent dans une économie de marché que les premiers essaient de réglementer et d'accompagner dans son développement.

Les activités économiques qui se rapportent à ce secteur sont variées. Faire partie de l'activité du tourisme, c'est fabriquer des produits manufacturés à l'usage des touristes (caravanes, matériel de camping...), c'est fabriquer des produits de services (forfaits voyages, spectacles et festivals...), c'est héberger les personnes, communiquer avec ces personnes (à des fins promotionnelles ou d'information), les transporter, les nourrir, les distraire ; c'est aussi aménager le territoire, prendre les dispositions de sécurité civile et sanitaire adaptées à des augmentations saisonnières de population... On trouve donc des activités touristiques dans les trois grands secteurs de l'économie (primaire, secondaire, tertiaire), et il est facile d'imaginer que l'appareil administratif leur correspondant va se disperser dans de nombreuses institutions.

Le secteur du tourisme se trouve ainsi investi par une multiplicité d'institutions et d'organismes aux rôles et fonctionnements très variés. L'administration en relation avec ce secteur présente aussi cette caractéristique : elle est fractionnée et dispersée dans de nombreux ministères et collectivités territoriales.

Ce fractionnement de l'administration est d'ailleurs souvent dénoncé. En 1983, le rapport préparatif au IX° Plan "Aménager la France des vacances"[253] constate que quinze secteurs ministériels sont concernés par le développement du tourisme, leurs décisions ayant des conséquences directes sur la fréquentation touristique. En fonction de la composition des différents gouvernements, ce nombre peut varier, mais dans tous les cas, il reste plus élevé que pour la plupart des autres secteurs.

[253] : Castaing-Raynouard, 1983

Service public

" *Aucune loi n'a jamais déterminé ce que l'on entend par service public. Les lois utilisent souvent ce terme mais afin de qualifier une mission ou une structure de service public. De nombreux textes et de décisions de justice ont abouti à reconnaître à un ensemble de missions exercées par l'Etat ou les collectivités locales, un caractère de service public.*

La doctrine juridique a longtemps cherché une définition du service public (...) mais la délégation de service public étant une notion juridique, c'est la conception légale, réglementaire ou jurisprudentielle qui doit prévaloir : est service public ce que la loi ou la jurisprudence a reconnu comme tel " (Auby, 1995, p.9).

2. Lexique des termes techniques

AFIT : Agence Française d'Ingénierie Touristique, regroupée depuis 2005 dans ODIT France (p. 239).

Aire Naturelle de Camping : Terrain de camping situé en milieu rural dont la durée de fonctionnement dans l'année est limitée par arrêté préfectoral l'autorisant à fonctionner ; sa capacité maximale est de 25 abris de camping pour une superficie d'un hectare. Normes d'équipement réduites.

Alpinisme : Ascension en montagne ou haute montagne se pratiquant soit sur la neige, la glace ou les rochers, et nécessitant un équipement précis (crampons, cordes, piolets, etc.), avec, en général, l'encadrement d'un guide.

Annulation : Suppression d'une prestation ou de son bénéfice par le prestataire ou abandon de cette prestation par le bénéficiaire.

Arrivées : nombre de personnes enregistrées à l'arrivée dans un établissement d'hébergement.

Auberge de campagne : Auberge gérée par des personnes ou associations dont la majorité des membres ont une activité professionnelle dans le monde rural. Elle peut ou non comporter des chambres (circulaire D.A.R.S. n° C 74-5076 du 11 octobre 1974).

Auberge paysanne : voir ferme auberge.

Auberge rurale : Etablissement hôtelier situé en espace rural, n'ayant pas la capacité d'accueil suffisante ou les caractéristiques nécessaires pour être classé "de tourisme", mais possédant un restaurant et adhérant à une charte de qualité.

Auto caravane : Caravane autotractée ou véhicule automobile dont l'intérieur est aménagé pour servir de logement. Appelée aussi *camping car*, *Mobil home*, *motor home* (Commission ministérielle de terminologie du tourisme.

Basse saison : Ensemble des périodes correspondant à la fréquentation la plus faible de l'année.

Bivouac : Nuit passée en plein air ou sous abri précaire et improvisé, à l'occasion d'une activité de pleine nature (randonnée pédestre ou équestre, alpinisme, etc.

Bobsleigh : Sport de glace pratiqué à l'aide d'un traîneau articulé à plusieurs places, muni d'un volant de direction, pour glisser à grande vitesse sur des pistes aménagées.

Bon d'échange : Titre permettant d'obtenir des prestations ou des services, payés d'avance ou non, selon les prestataires. Terme recommandé par la Commission ministérielle de terminologie du tourisme pour traduire le mot anglais *Voucher*.

Bungalow : Maison indépendante ou jumelée, d'une ou plusieurs pièces avec cuisine ou cuisinette, salle de bains ou salle d'eau, WC, éventuellement jardin ; généralement de construction plus légère qu'une villa.

Bungatoile : Moyen d'hébergement constitué d'un ensemble partiellement en dur et partiellement en toile.

Camp : Voir *Terrain de camping*.

Camping classés : Pratique d'une activité utilisant la tente, la caravane ou l'auto caravane comme moyen d'hébergement de loisirs. Les campings sont classés en 4 catégories de 1 à 4 étoiles. Ne sont enquêtés par l'INSEE que les campings déclarés à la préfecture et comportant au moins un emplacement loué à la clientèle de passage.

Camping à la ferme : Terrain de camping, en général de capacité réduite, situé sur une exploitation agricole.

Camping car : Voir *auto caravane*.

Canoë : Activité sportive ou de loisirs utilisant une embarcation légère, manœuvrée à l'aide d'une pagaie simple sur un plan d'eau ou un cours d'eau.

Canotage sur radeau pneumatique : Activité sportive consistant à descendre une rivière ou un torrent en canot pneumatique aménagé à cet effet, avec une assistance technique. *Rafting* en anglais.

Caravanage : *Caravaning* en anglais. Utilisation de la caravane comme moyen de déplacement et de séjour touristique.

Caravane : Véhicule ou élément de véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence les moyens de mobilité lui permettant d'être déplacé par simple traction.

Catégorie : Ensemnle d'éléments d'appréciation du confort d'une prestation dont le classement dépend de la nature du service du prestataire ou de la classification propre au pays d'origine.

Chalet hôtel : Refuge confortable assurant des prestations de repas et généralement accessible par route. Egalement appelé *chalet refuge*.

Circuit : Déplacement ou voyage effectué en plusieurs étapes, à l'aide d'un ou de plusieurs moyens de transport permettant la visite de plusieurs lieux touristiques. Au sens INSEE, le circuit est un *séjour* pendant lequel l'individu a changé de lieu sans être resté au même endroit plus de trois jours.

Chambre d'hôte : Chambre aménagée pour l'accueil des touristes en milieu rural chez des particuliers et comprenant la fourniture du petit déjeuner. *Guest house* en anglais.

Charter : Voir *Vol affrété*.

Classement parmi les monuments historiques : l'immeuble doit présenter un intérêt historique ou artistique motivant sa préservation. Une demande de classement peut être présentée par le propriétaire ainsi que par toute personne physique ou morale y ayant intérêt au préfet de région ou au ministre de la culture. Les effets du classement sont : toute aliénation, servitude ou occupation d'un édifice classé doit être portée à la connaissance du ministre chargé de la culture. L'immeuble classé ne peut être détruit, déplacé ou faire l'objet d'une restauration qu'après consentement du ministre et donc autorisation préalable. Les travaux peuvent être effectués par les propriétaires ou par l'Etat lui-même qui a un pouvoir d'action d'office. Depuis la loi du 30 décembre 1936, le propriétaire est tenu d'entretenir le monument classé. Les abords sont protégés par la loi du 25 février 1943 soit par le classement ou l'inscription des immeubles situés dans leur champ de visibilité (500 mètres), soit par l'application d'une *Z.P.P.A.U.* qui permet de moduler localement, en plus ou en moins, la règle des 500 mètres. Les deux critères (500 mètres et visibilité) doivent être réunis pour que l'avis conforme de l'architecture des bâtiments de France soit requis pour le permis de construire (article R 421-38-4 et jurisprudence du Conseil d'Etat du 27 juillet 1988, époux Gohin). La publicité est interdite sur les immeubles classés ou inscrits. Voir aussi :

inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et *monument historique*.

Code : système conventionnel de signes, signaux ou symboles, grâce auquel un "émetteur"(*) peut transmettre un message, une information, une idée à un "récepteur"(*) ; en ce sens l'aménagement est un code dont la création artificielle fait l'objet de convention explicites entre les différents types d'usagers.

Commission : Pourcentage inclus dans un prix public et accordé par un fournisseur à un intermédiaire en rémunération de son intervention.

Conservatoire du littoral et des rivages lacustres : Etablissement public de l'Etat à caractère administratif créé par la loi du 10 juillet 1975 qui a pour mission de mener, dans les cantons côtiers et dans les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1 000 hectares, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique, et ce après avis des conseils municipaux intéressés. Il peut procéder à des opérations foncières et exercer, à défaut du département, le droit de préemption prévu à l'article L 142-1 du code de l'urbanisme.

Consommation touristique intérieure : agrégat de dépenses effectuées par les touristes français et étrangers sur le territoire économique (France métropolitaine). Le Minsitère du tourisme distingue : la consommation des touristes français et étrangers auprès des activités dites "caractéristiques marchandes de l'industrie touristique" (dépenses d'hôtels, de restaurants et cafés, de loisirs touristiques et de services d'organisation de voyages) nommée T0 ; la consommation liée aux séjours (= T0 + hébergements non marchands, alimentation, autres services, achats de biens durables) nommée T1 ; la consommation touristique intérieure (= T1 + transport entre domicile et lieu de séjour, achats préalables aux voyages, dépenses préalables aux foires et salons, consommation de services touristiques non marchands) nommée T2 ; la consommation touristique et para touristique (= T2 + dépenses des excursionnistes et de la clientèle locale auprès des activités caractéristiques du tourisme), nommée T3.

Court de tennis :Terrain équipé pour la pratique du tennis, conformément aux normes définies par la Fédération sportive concernée.

C.R.A.P.A. : Circuit Rustique d'Activités Physiques Aménagé, balisé, sur lequel on pratique la course à pied, la marche de relaxation, en effectuant les exercices qui y sont conseillés, à la rencontre d'obstacles naturels et artificiels.

Crénothérapie :Application thérapeutique des eaux minérales. Désignation scientifique du thermalisme.

Cure externe :Application de l'eau thermale ou de ses dérivés (gaz, algues, boues, vapeurs) au contact de la peau et des muqueuses. Par extension, utilisation des massages, saunas, techniques de rééducation, gymnastique assistée ou non, prescriptions diététiques, etc.

Cyclisme : Pratique sportive de la bicyclette sur circuit, piste ou itinéraire, conformément à la définition de la Fédération sportive concernée et à la réglementation en vigueur.

Cyclotourisme : Voyage ou promenade à bicyclette, se pratiquant seul ou en groupe sur des parcours étudiés à l'avance ou improvisés.

DEATM : Direction d'Etudes et d'Aménagement du Tourisme en Montagne, regroupé depuis 2005 dans ODIT France, ancien Service d'Etudes et d'Aménagement du Tourisme en Montagne (p. 235).

Deltaplane : Activité sportive, utilisant un planeur léger, conformément à la définition de la fédération sportive concernée et à la réglementation en vigueur.

Demande d'information : Opération par laquelle on consulte un support de documentation en agence de voyage ou en office de tourisme pour obtenir des renseignements divers.

Demi-journée : Période de calcul équivalente à 6 heures maximum (soit le matin, soit l'après-midi) et utilisée, le plus souvent, pour les locations de matériels de loisirs.

Demi-pension : *Modified American Plan*. Formule de séjour hôtelier comprenant la mise à disposition d'une chambre ou d'un appartement, la fourniture du petit déjeuner continental et d'un autre repas.

Dépliant : Prospectus constitué d'une feuille pliée contenant des informations touristiques.

Destination : Zone géographique où se déroule un séjour, un voyage ou une croisière.

Disponible : Qualifie une prestation pouvant faire l'objet de l'inscription d'un utilisateur.

Domaine public et domaine privé des collectivités locales et de l'Etat : Les collectivités, comme l'Etat, disposent de deux catégories de biens immobiliers : le domaine privé des collectivités locales qui à l'instar des propriétés des personnes privées, obéit au régime du droit privé et relève de la compétence des tribunaux judiciaires ; le domaine public, soumis à un régime de droit administratif et aux tribunaux administratifs, dont l'objet est globalement de servir l'intérêt général.

Droit de préemption urbain : Institué par la loi Aménagement de 1985, le droit de préemption urbain (D.P.U.) est fondé sur la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L 300-1 du Code de l'urbanisme, notamment le développement du loisir et du tourisme, la réalisation d'équipements collectifs, la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. La commune ou l'Etat peuvent, en exerçant ce droit, se porter acquéreur prioritaire des biens en voie d'aliénation dans des zones U ou Na du *POS*, dans un *PAZ* ou un *P.S.M.V.* non couverts par une *ZAD* ou *pré-ZAD*.

Duplex : Appartement réparti sur deux étages reliés par un escalier intérieur.

Durée moyenne de séjour : nombre de nuitées rapporté au nombre d'arrivées.

Émetteur : qui constitue, code et dirige un message ou un signe vers un récepteur

Etude d'impact : Tous les travaux, ouvrages et aménagements d'un coût financier supérieur ou égal à 6 millions de francs sont soumis à étude d'impact. Un certain nombre de travaux dont la liste est fixée par décret est également soumis à étude d'impact (loi n° 76.627 du 10 juillet 1976 et décrets du 12 octobre 1977, du 20 décembre 1979), notamment les ouvertures de terrains aménagés pour camping ou caravanage de plus de 200 emplacements. Cette étude analyse successivement l'état initial du site et de son environnement, les effets prévus sur le milieu naturel et social, les raisons pour lesquelles notamment du point de vue des préoccupations de l'environnement le projet présenté a été retenu, les mesures envisagées par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire les conséquences dommageables. La réalisation de l'étude d'impact incombe au maître d'ouvrage public ou privé : il lui appartient de prendre en compte les préoccupations d'environnement à tous les stades du projet, c'est-à-dire de la conception à la réalisation.

Enquête aux frontières : Cette enquête, réalisée régulièrement par la Direction du tourisme, interroge, en sortie de France, les étrangers après un séjour et les Français se rendant à l'étranger. Elle est menée auprès des *touristes* et des *excursionnistes* quel que soit le mode de transport utilisé, à l'aide d'un questionnaire auto administré. Le plan de sondage de l'enquête est stratifié selon différents critères (géographiques, temporel, mode de transport). Environ 120 000 questionnaires ont été exploités en 1989 et 70 000 en 1991.

Enquête publique : La plupart des grandes opérations d'aménagement sont soumises à enquête publique, organisée par le Préfet (notamment R. 11.4 à R. 11.14 du code de l'expropriation et décrets n° 85.542 du 23 avril 1985 pour les POS, PAZ,..., n° 88.635 du 6 juin 1988 pour les remontées mécaniques et les pistes de ski alpin, n° 89.694 du 20 septembre 1989 pour l'application de la Loi Littoral). Son objet est d'informer et d'éclairer le public sur les motifs du projet et les modalités de sa réalisation, de permettre l'instauration d'un dialogue entre le public et l'administration ou le maître d'ouvrage par l'intermédiaire d'un commissaire enquêteur. Le champ des aménagements, constructions ou ouvrages soumis à enquête publique est très vaste. La loi du 12 juillet 1983 "Bouchardeau" a introduit l'enquête publique

pour les aménagements susceptibles d'affecter l'environnement. Les autorisations d'occupation du sol sont nécessaires pour l'ensemble des aménagements touristiques, même pour le stationnement de *caravanes*, les *terrains de camping*, les *parcs résidentiels de loisir*, le stationnement de caravanes en dehors des terrains aménagés, les *habitations légères de loisir*, les *villages de vacances*, les camps de tourisme et camps de loisirs. Les conditions de leur obtention sont définies dans le Code de l'urbanisme.

Etude d'impact : La loi du 10 juillet 1976 a imposé aux travaux effectués par l'administration, ou avec son autorisation, de respecter les préoccupations d'environnement. Pour mettre en œuvre ce principe, elle a prévu que lesdits travaux devaient être précédés d'une étude d'impact qui préciserait les conditions dans lesquelles ils portaient atteinte à l'environnement. En outre, dans le cas où elle n'a pas été réalisée conformément à la réglementation, son irrégularité entraîne l'illégalité de la décision administrative décidant ou approuvant ces travaux. Enfin, si elle n'a pas été réalisée alors qu'elle était obligatoire, un tiers peut obtenir du tribunal administratif le sursis à exécution de la décision administrative, sans qu'aucune autre condition n'ait à être remplie. Le champ d'application et le contenu sont précisés dans la loi. Les travaux de modernisation des remontées mécaniques sont exonérés d'étude d'impact (mais pas, dans certaines conditions, de l'autorisation d'*U.T.N.*) ; les aménagements de terrains pour le stationnement de caravanes et terrains de camping de moins de 200 emplacements en sont également dispensés.

Excursionniste : Tout visiteur dont le séjour dans le pays visité ne comporte aucune nuitée ou est inférieur à 24 heures.

Expropriation pour cause d'utilité publique : Dans certains cas, l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent être amenées à déposséder une personne privée de son bien, pour remplir une mission d'intérêt public et afin d'utiliser ce bien dans un but conforme à cette mission. Le bien acquis est transféré dans le patrimoine généralement d'une personne morale de droit privé ou de droit public. La procédure d'expropriation est régie par le Code de l'expropriation (décrets n° 77-392 et 77-397 du 28 mars 1977).

Ferme auberge : Lieu de restauration, avec ou sans hébergement, situé sur une exploitation agricole et complémentaire de celle-ci, géré par un ou plusieurs agriculteurs.

Festival : Série de représentations artistiques consacrées à un genre donné.

Fin de semaine : *Week-end*; Période de calcul d'une nuit minimum, allant du vendredi soir au mardi matin.

Fin de semaine prolongée : Fin de semaine dont la durée peut s'étendre du jeudi soir au mardi matin.

Forfait : *Package*. Ensemble de plusieurs prestations fixé à un prix établi pour une durée déterminée.

Formule de séjour : Désignation des prestations de services fournies forfaitairement à un utilisateur dans le cadre d'un séjour (hébergement et restauration éventuelle). *Plan* en anglais.

Foyer d'accueil : Hébergement collectif, ouvert pendant les périodes de vacances pour des séjours de courte ou longue durée.

Foyer de fond : Centre dont le but est de développer la pratique du ski de fond chez les habitants du secteur montagnard concerné. il dispose généralement d'un local aménagé (stockage de matériel, lieu de réunion...). Synonyme : foyer de ski de fond.

Fréquence : Nombre de prestations par unité de temps.

Garantie : Qualifie une prestation ayant éventuellement fait l'objet d'une réservation et que le prestataire s'engage à fournir. Par exemple : garantie neige : remboursement de la valeur de la prestation achetée en cas de manque de neige.

Gestion de services publics : Les collectivités locales gèrent des services publics qui peuvent être de nature touristique. Elles sont libres d'organiser cette gestion selon les modalités qu'elles choisissent. Elles effectuent "en régie" une gestion directe de leurs services publics qu'elles confient à leur propres services. Elles adoptent une politique de gestion déléguée en confiant à un partenaire extérieur, par contrat, la gestion d'un service public ou d'un travail

public ; il peut s'agir de divers contrats nommés ou innommés d'une concession, d'un affermage ou d'un marché d'entreprise de travaux publics. Elles sont également libres de créer une société d'économie mixte à laquelle elles confient un mandat pour gérer tel ou tel service ou partie de service public, ce qui ne constitue qu'une modalité de la gestion déléguée. Voir chapitre 4.

Gîte : Hébergement de loisirs équipé pour la location et comportant la possibilité d'y préparer des repas.

Gîte communal : Gîte aménagé ou créé par une collectivité locale, et loué pour une fin de semaine ou pour une ou plusieurs semaines.

Gîte de France : Gîte répondant aux critères d'une "charte de qualité" établie par la Fédération Nationale des gîtes de France. Circulaire D.A.R.S. n° C 74-5076 du 11 octobre 1974.

Gîte d'enfants : Gîte rural, spécialement aménagé pour accueillir des enfants dans des familles rurales agréées, pendant les périodes de vacances scolaires.

Gîte d'étape : Hébergement collectif, de type simple, disponible en priorité pour des randonneurs non motorisés, proposé à l'unité - nuitée et situé sur un itinéraire de randonnée.

Gîte équestre : Gîte rural classique mais dont le propriétaire possède un ou plusieurs chevaux de selle mis à la disposition des vacanciers dans le cadre d'une société hippique (circulaire du 25 février 1972).

Gîte familial : Voir *Village de gîtes*.

Gîtes groupés : Gîtes communaux groupés en petits nombre (par exemple en petit lotissement). Circulaire D.A.R.S. n° C 74-5076 du 11 octobre 1974.

Gîte rural : Gîte situé en espace rural, aménagé ou créé par un particulier et loué pour une fin de semaine ou pour une ou plusieurs semaines.

Gîte rural de France : Appellation donnée à un gîte rural ou communal dont le propriétaire adhère à la Charte des Gîtes Ruraux de France.

Gîte touristique : Gîte aménagé par des ruraux autres qu'exploitants agricoles, communes, syndicats de communes, SICA ou par des citadins propriétaires de maisons rurales. Même circulaire que pour les Gîtes de France.

Gnoséologie : Étude critique, théorie de la connaissance, recherche sur l'origine, la valeur et les limites de la faculté de connaître.

Golf : Activité sportive pratiquée sur un parcours aménagé et avec un matériel de golf, conformément à la définition de la Fédération sportive concernée et à la réglementation en vigueur.

Groupe : Ensemble de personnes faisant l'objet d'une transaction collective.

Guest house : Voir *Chambre d'hôte*.

Guide : Ouvrage qui contient des renseignements classés sur des sujets utiles aux touristes.

Guide interprète : Personne capable de guider les touristes, de leur faire découvrir les curiosités d'un site ou d'un monument et d'assurer le commentaire lors des visites de musées. Une bonne connaissance de langue (s) étrangère(s) est nécessaire. Elle peut travailler à titre indépendant ou être employée par un Office de tourisme, une agence de voyage, etc.

H.C.R. : Abréviation de l'activité économique des hôtels, cafés, restaurants.

H.L.L. : Habitation légère de loisirs. Habitation destinée à l'occupation temporaire ou saisonnière, démontable ou transportable (art. R 422-2). L'instauration, en 1983, d'une règle de constructibilité limitée a pour objet de limiter le "mitage". Réglementairement, elle ne peut être implantée que dans un cadre collectif : terrain de camping, terrain aménagé exclusivement pour le stationnement collectif des caravanes, parc résidentiel de loisirs, maisons familiales, villages de vacances. Leur édification est soumise à l'obtention d'un

permis de construire dès lors qu'elles dépassent 35 m^2. Les H.L.L. de moins de 35 m^2 relèvent du régime déclaratif explicité dans le permis de construire. Elles ne sont pas considérées comme des bâtiments par le droit de l'urbanisme et notamment la division éventuelle des terrains pour permettre leur implantation ne relève pas du champ d'application du lotissement et des divisions de propriété. Elles doivent être implantées dans des terrains constructibles au regard des POS ou des règles générales d'urbanisme. Selon l'article 444-3, les H.L.L. peuvent être disposées soit dans les terrains spécialement créées pour elles soit dans les structures d'accueil citées à condition qu'elles soient inférieures à 20 % du nombre d'emplacement.

Haute saison : Ensemble des périodes correspondant à la fréquentation la plus forte de l'année.

Hôtel homologués de tourisme : Etablissement commercial d'hébergement homologué tourisme par avis préfectoral après délibération de la commission départementale d'action touristique., Les hôtels sont classés en 6 catégories, de 0 à 4 étoiles Luxe, en fonction de leur confort, de leur équipement et de leurs services. Cet établissement offre des chambres ou des appartements meublés en location, soit à une clientèle de passage, soit à une clientèle qui effectue un séjour caractérisé par une location à la semaine ou au mois, mais qui, sauf exception, n'y élit pas domicile. Il peut comporter un service de restauration ; il est exploité toute l'année en permanence ou seulement pendant une ou plusieurs saisons. (Arrêté du 27 mars 1973).

Incentive travel : Voir *Voyage de stimulation*.

Inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques : l'immeuble doit présenter un intérêt historique ou artistique motivant sa préservation. La demande d'inscription est identique à la procédure de demande de *classement*. L'inscription entraîne les effets suivants : le ou les propriétaires sont dans l'obligation d'aviser, quatre mois avant toute modification de l'immeuble, le ministre chargé de la culture de leur intention ou de leur projet. Si les travaux ont pour but de dépecer l'immeuble en tout ou partie, le ministre peut ordonner de surseoir aux travaux et dispose d'un délai de cinq ans pour classer l'édifice. Les travaux opérés sur un immeuble inscrit peuvent être subventionnés par l'Etat. Toute aliénation doit être portée à la connaissance du ministre. Les abords sont protégés par la loi u 25 février 1943. La publicité est interdite sur les immeubles inscrits. Voir aussi : *classement parmi les monuments historiques* et *monument historique*.

Journée : Période de calcul équivalente à 24 heures ou moins (c'est-à-dire du matin jusqu'au soir du même jour) et utilisée le plus souvent pour l'estimation des durées de voyage ou pour les locations de matériels de loisirs.

Kayak : Activité sportive utilisant une embarcation légère (manœuvrée en position assise à l'aide d'une pagaie double sur un plan d'eau ou un cours d'eau), conformément à la définition de la Fédération sportive concernée et à la réglementation en vigueur.

Ligne : Service de transport régulier d'un point à un autre.

Lit : 1. Installation couchée de dimensions supérieures à celles d'une couchette. Elle peut être en position haute ou basse, simple ou double.

2. Unité de compte de la capacité d'accueil des hébergements :

- une chambre d'hôtel homologué = 2 lits
- un emplacement de camping classé = 3 lits
- un gîte, une chambre d'hôte = 4 lits
- une résidence secondaire = 5 lits

Loi Littoral : La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral est une loi d'aménagement et d'urbanisme, à l'instar de la loi "montagne". Elle figure aux articles L 146-1 et L 146-9 du Code de l'urbanisme. Voir chapitre 2.

Loi Montagne : La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est une loi d'aménagement et d'urbanisme en zone de montagne. Elle figure aux

articles L 145-1 et R. 145-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Le principes d'aménagement et de protection en matière touristique reposent notamment sur le concept d'Unités Touristiques Nouvelles (*U.T.N.*). Voir chapitre 2.

Lotissement : Toute division (d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet - ou qui sur une période de moins de dix ans a eu pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de ladite propriété) est soumise à une autorisation de lotir, une autorisation de vente des lots, une autorisation de délivrance des permis de construire sur les lots (articles L. 315.1 et R. 315.1 du 27 juillet 1977 et suivants du code de l'urbanisme).

Maison familiale de vacances : Etablissement sans but lucratif dont l'organisation permet à plusieurs familles simultanément de prendre leurs vacances en évitant la séparation des parents et des enfants, dans des conditions adaptées à leurs besoins grâce à des services collectifs appropriés. Cet établissement, destiné à des familles ayant un niveau de vie réduit, doit, tout en assurant à ses hôtes des conditions de séjour satisfaisantes, demander des prix de journée notablement inférieurs à ceux des hôtels ou pensions de famille voisins offrant à leur clientèle des avantages comparables, compte tenu des services collectifs mis par les maisons familiales de vacances à la disposition des familles qu'elles accueillent. (Arrêté interministériel du 4 avril 1958).

Maîtrise d'ouvrage publique : Le maître d'ouvrage est la personne pour laquelle l'ouvrage est construit. Il lui appartient de prendre la décision initiale de faire réaliser l'ouvrage et d'arrêter les orientations essentielles aux différentes phases de cette réalisation. Les attributions du maître d'ouvrage sont essentielles car il est responsable principal de l'ouvrage et remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Cette responsabilité recouvre la faisabilité et l'opportunité de l'opération, la détermination de sa localisation, la définition du programme, la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle, le financement, le choix du processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé, la passation des contrats d'études et de travaux avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs préalablement choisis et la gestion, en particulier comptable, de ces contrats, la passation et la gestion des contrats d'assurance et de contrôle technique, la réception de l'ouvrage.

Manège : Aire couverte pour l'enseignement et la pratique de l'équitation.

MARNU : Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme. L'élaboration des MARNU sert de cadre d'orientation minimal à la gestion du règlement national d'urbanisme dans les communes qui ne se sont pas dotées de POS. C'est un document simple qui distingue les zones d'habitat ou d'activité parmi les terrains desservis par les réseaux, et les zones agricoles ou naturelles à préserver. Ce document, défini par l'article L.111 du code de l'urbanisme, non opposable aux tiers, sert de référence aux élus pour émettre leur avis sur l'autorisation de la construction.

Mobil home : Voir *auto caravane*.

Monument historique : La loi du 31 décembre 1913 a pour but de protéger les immeubles et les objets qui présentent du point de vue de l'histoire, de l'art et de l'archéologie un intérêt certain. Elle s'applique essentiellement à des immeubles isolés qu'il convient de protéger (les quartiers anciens composant un site urbain font l'objet des dispositions prévues par les secteurs sauvegardés de la loi Malraux de 1962). La loi de 1913, toujours en vigueur, prévoit trois procédures : *l'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques,* le *classement* parmi les monuments historiques, *l'expropriation* pour cause d'utilité publique.

Motel de tourisme : Etablissement commercial d'hébergement classé, situé à proximité d'un axe routier, hors d'une agglomération ou à sa périphérie et qui loue des chambres ou des appartements meublés à une clientèle généralement composée par des automobilistes de passage ; il comporte des unités de logement isolées sous forme de pavillons ou groupées en un lotissement de plein - pied, indépendantes et dotées chacune d'une installation sanitaire complète. Un garage ou des abris à voiture se trouvent à proximité immédiate des chambres offertes à la clientèle. l'exploitation d'un tel établissement est généralement permanente. (Arrêté du 27 mars 1973).

Motonautisme : Activité sportive utilisant un (des) bateau (x) à moteur permettant des évolutions rapides sur l'eau, conformément à la définition sportive concernée et à la réglementation en vigueur.

Motor home : Voir *auto caravane*.

Navette : Mode de transport régulier à haute fréquence sans réservation.

N.A.P. : Nomenclature d'activités et de produits (INSEE). La liste des nomenclatures recouvrant les activités d'aménagement et de gestion touristique est, au minimum, constituée des nomenclatures : 6701 : restaurants et cafés-restaurants ; 6704 - 6707 : cafés, débits de boisson ; 6708 - 6709 : hôtels, hôtels-restaurants ; 6710 : wagons - lits et wagons-restaurants ; 6712 - 6713 : autres hébergements ; 7409 : agences de voyages, 8407 : établissements thermaux et de thalassothérapie ; 8611 : remontées mécaniques ; 9712 : offices de tourisme . Il convient d'ajouter à cette liste les activités non individualisées dans la NAP, dont : partie de 6922 : autocaristes non agents de voyages ; partie de 6923 : grande remise ; partie de 8606 : parcs de loisirs et autres équipements ; partie de 8609 : casinos ; partie de 9612, 9621, 9622 : musées, expositions.

Nuitée : Unité de compte de la durée du *séjour*, constituée d'une nuit par personne passée en hébergement hors de son domicile déclaré.

O.N.T. : Observatoire National du Tourisme, association loi 1901 regroupée depuis 2005 dans ODIT France (p. 238).

ODIT France : Groupement d'intérêt public créé en 2005, Observation, Développement, Ingénierie Touristiques regroupe l'Observatoire National du Tourisme, l'Agence Française d'Ingénierie Touristique et le Service d'Etudes d'Aménagement du Tourisme en Montagne.

Package : Voir *forfait*.

Parc de loisirs : Espace aménagé comportant des moyens de loisirs de type récréatif, culturel et/ou sportif et pouvant offrir en sus un *terrain de camping* et de *caravanage* et/ou des habitations légères de loisirs (*H.L.L.*).

Parc résidentiel de loisirs : Terrain d'accueil autorisé par arrêté préfectoral, destiné à recevoir au moins 35 habitations légères de loisirs et pouvant également recevoir des caravanes ; sa construction obéit à des normes d'équipement, mais fait l'objet d'une seule catégorie de classement. Les parcs résidentiels de loisirs, destinés à la location à la nuitée, à la semaine ou au mois pour une clientèle qui n'y élit pas domicile, sont considérés comme exploités sous régime hôtelier.

Pension complète : *American plan*. Formule de séjour hôtelier comprenant la disposition d'une chambre ou d'un appartement et la fourniture du petit déjeuner continental et de deux autres repas.

Période d'ouverture : Epoque de l'année où la prestation se trouve ouverte à tous les publics, sans exclusion ; ce qui implique l'indication des périodes de fermeture pour congés annuels, jours fériés, fin de semaine...

P.E.R. : Plans d'exposition aux risques. Les P.E.R. constituent une servitude d'utilité publique pour les secteurs soumis à des risques naturels majeurs tels que inondations, avalanches, mouvement de terrain ou séismes. Ils définissent des zones "rouges" réputées inconstructibles, des zones "bleues" ou des utilisations ou occupations légères sont autorisées sous réserve du respect des prescriptions édictées par le règlement du plan et des zones "blanches" sans risques prévisibles. Ce document, en affichant la nature du risque, permet de fixer les règles de prévention et lie les indemnisations éventuelles à l'accomplissement de cette prévention. Le décret du 3 mai 1984, la circulaire n° 67 du 20 juin 1988 et le décret du 11 octobre 1990 encadrent sa mise en œuvre, prescrite par arrêté préfectoral.

Permis de construire : Quiconque désire entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondations doit, au préalable, obtenir un permis de construire sous réserve des dispositions des articles L 422-1 à 5. Cette obligation s'impose aux services publics de l'Etat, des régions, des départements et des communes comme aux

personnes privées. Sous réserve des dispositions des articles L 422-1 à L 422-5, le même permis est exigé pour les travaux exécutés sur les constructions existantes, lorsqu'ils ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect extérieur ou leur volume et de créer des niveaux supplémentaires.

Plage aménagée : Rivage plat et découvert qui se termine en pente douce qui dispose d'aménagements tels qu'escaliers d'accès, sanitaires, tentes, vestiaires, etc.

Plan de zones sensibles aux incendies de forêt : Ce plan détermine les zones dans lesquelles les travaux de construction sont soit interdits, soit soumis à des conditions particulières de sécurité et définit les mesures de prévention à mettre en œuvre dans les secteurs construits, tant par les propriétaires que par les collectivités ou établissements publics. Elaboré sous la responsabilité du préfet en concertation avec le conseil régional ou le conseil général et après consultation des communes concernées, ses effets sont ceux d'une servitude d'utilité publique affectant l'utilisation du sol (loi n°91-5 du 3 janvier 1991 et décret n° 273 du 23 mars 1992).

Port de plaisance : Abri et aire de stationnement pour les navires de plaisance.

Plan Local d'Urbanisme : Le PLU, qui remplace le P.O.S. (voir ci-dessous) se voit pourvu d'une mission de mise en cohérence de l'urbanisme opérationnel tandis qu'il doit lui-même être en cohérence avec les choix globaux du SCOT ou ceux de la planification sectorielle comme le PLH par exemple. Cette stratégie conduit à la suppression du Plan d'Aménagement des Zones (PAZ), le PLU reste le seul instrument de la planification de la ZAC, cette dernière peut être impliquée partout sous la réglementation du PLU, RNU… Le P.L.U. demeure l'instrument de réglementation des sols mais en fondant celle-ci sur un projet global d'urbanisme et d'aménagement sur une échelle communale et intercommunale. Ce projet suit le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et doit couvrir la totalité du territoire communal ou intercommunal. Le Plan distingue : **les zones U (Urbaines)** : Les secteurs qui sont déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics sont déjà réalisés ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions qu'on veut implanter. Dans ces zones on peut délimiter les des emplacements réservés, des emplacements boisés, des terrains cultivés à protéger qui deviennent inconstructibles même si des équipements les desservent et les secteurs où on gèle la construction pendant 5 ans ; **les zones AU (à urbaniser)** sont les secteurs à caractère naturel qui sont destinés à être ouverts progressivement à l'urbanisation. Il existe deux types de statut : Faire une urbanisation rapide (AU stricte) ou bloquer l'urbanisation jusqu'à avoir un projet (AU alternatif) ; **les zones A (Agricoles)** sont des secteurs que l'on veut protéger en raison de leur potentiel agronomique, biologique ou écologique en tant que terre agricole. Les seules constructions autorisées sont celles liées aux exploitations agricoles et celles liées à la notion de service public ou d'intérêt collectif ; **les zones N (Naturelles et forestières)** sont des secteurs équipés ou non à protéger en raison de la qualité du site, du paysage ou d'un intérêt artistique, historique ou esthétique ou en raison d'existence d'une exploitation forestière. Dans cette zone, les seuls secteurs où la construction sera autorisée sont des secteurs qui ne portent pas atteinte à la préservation des sols agricoles et forestiers ou à des milieux naturels et paysagers. Le Coefficient d'Occupation des Sols (COS) a pour origine la mise en valeur de la capacité des équipements et de la constructibilité. Il peut faire l'objet de report et de transfert. Le report concerne un même propriétaire pour un même terrain dès l'instant où le terrain est frappé par des servitudes : - espace boisé classé : le propriétaire cède une partie du terrain gratuitement ; emplacement réservé : le propriétaire cède le terrain gratuitement.Le transfert se fait dans les zones naturelles, le PLU peut déterminer des conditions dans lesquels des possibilités de construire résultants d'un COS pourront être utilisés, pour cela on délimite les secteurs de transfert de COS. Cependant, le COS est facultatif et la possibilité d'en fixer un ou plusieurs par zone est encadrée. Le PLU et le POS peuvent classer des espaces boisés, forets ou parcs à protéger, à conserver ou à créer quelque soit le régime auquel ils sont soumis. Les permis de construire peuvent être accordés sur le 1/10e de la surface contre la cession des 9/10e de la totalité.

P.O.S. : Plan d'Occupation des Sols (L 123-1 et suiv. du Code de l'urbanisme). Le POS prend en compte, sur le territoire d'une commune, les objectifs de protection et les besoins en matière d'aménagement, notamment l'habitat, l'emploi, les services et les transports des populations actuelles et futures. Il fixe les règles d'utilisation du sol et détermine un droit d'utilisation opposable aux tiers pour chaque parcelle. Il définit les affectations futures à usage collectifs (emplacements réservés). L'ensemble de ces orientations et dispositions sont réunies dans un règlement et des plans à l'échelle cadastrale accessibles au public dès approbation. Le POS est défini par les articles L.123 et R.123 du code de l'urbanisme. L'élaboration est menée sous l'autorité et la responsabilité de la commune avec l'association obligatoire des services de l'Etat et, à leur demande, d'autres personnes publiques (collectivités locales ou chambres consulaires). Il peut être révisé à l'initiative de la commune ou de l'Etat.

P.R.N. : Périmètre de risques naturels. Ce document délimite une zone soumise à un risque connu et soumet les terrains exposés à des conditions spéciales de construction ou à l'interdiction totale de construction (article R 111.3 du code de l'urbanisme). Le périmètre est prescrit par le préfet.

Prestation non assurée : Prestation initialement programmée, mais dé commercialisée par le prestataire.

Protection des sites : Voir *site inscrit* et *site classé.*, zone de protection (*Z.P.P.A.U.)*, *monument historique*.

P.S.M.V. : Plan de sauvegarde et de mise en valeur. Ce document, très proche du contenu d'un P.O.S. est établi au sein d'un secteur sauvegardé. Il détermine le secteur dans lequel des ensembles d'immeubles présentant un caractère historique ou esthétique remarquable sont à conserver en l'état, restaurer ou mettre en valeur. Sa mise en œuvre est définie par les articles L. et R. 313 du code de l'urbanisme. La responsabilité en incombe à l'Etat.

Préemption : Voir *droit de préemption*.

Pré-ZAD : Périmètre provisoire de ZAD. Le périmètre de pré-ZAD est opposable aux tiers jusqu'à la publication de l'arrêté de ZAD et au plus tard 2 ans.

Randonnée : Déplacement d'agrément d'un ou plusieurs jours.

Rafting : Voir *canotage sur radeau pneumatique*.

Récepteur : Qui reçoit le message de l'émetteur et qui doit disposer, pour le déchiffrer, du même code que lui.

Redevance : Tarif des diverses prestations fournies.

Refuge : Hébergement collectif de type simple, gardé ou non, généralement situé en montagne et destiné à accueillir pour une ou plusieurs nuits des randonneurs ou des alpinistes.

Relais de tourisme : Etablissement commercial d'hébergement classé, doté d'un parc ou d'un jardin et situé en général hors d'une agglomération ; il offre obligatoirement un service de restauration à caractère gastronomique avec un choix de menus régionaux. Son exploitation est permanente ou saisonnière. (Arrêté du 27 mars 1973).

Relais équestre : Structure d'accueil attenante ou très proche d'un centre hippique agréé, destinée à accueillir en logement individuel des cavaliers de ce centre.

Remontées mécaniques : Installations techniques permettant de monter au sommet des pentes.

Remonte-pente : Voir *téléphérique*, *télésiège*, *téléski*. Remontée mécanique grâce à laquelle le client est dit "téléporté" (terme administratif).

Réserve foncière : Les collectivités locales sont amenées à constituer des réserves foncières afin de poursuivre leur politique d'aménagement et d'équipement public (L. 221-1 et 221-2 du code de l'urbanisme). Voir notamment *Droit de préemption urbain* , *Zones d'Aménagement différé*, *Conservatoire du Littoral*.

Résidence de tourisme : Aussi : Hôtel - résidence de tourisme. Etablissement commercial d'hébergement classé, constituant un ensemble homogène de chambres ou d'appartements disposés en unités collectives ou pavillonnaires et doté d'équipements propres en matière de

restauration, de services et d'animation. Il est exclusivement affecté à la location, appartient à un seul propriétaire et sa gestion est assurée par un seul exploitant. Il offre des chambres ou des appartements meublés en location à la semaine ou au mois à une clientèle touristique qui, sauf exception, n'y élit pas domicile. Il comporte obligatoirement une capacité minimum d'accueil de 200 lits. Il est exploité de façon saisonnière. (Arrêté du 27 mars 1973).

Roulotte : Véhicule habitable tracté par un cheval.

Saison : Période délimitée de l'année caractérisant un flux de trafic, pouvant avoir une incidence sur la tarification. On distingue la *basse saison*, la saison intermédiaire, la *haute saison*.

Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) : **Le SCOT** tire les conséquences de l'échec de la planification stratégique dans le cadre de la décentralisation. En 1983, la décentralisation confie le POS aux communes et dès l'instant qu'elles ont un POS, elles peuvent passer à la ZAC, sans beaucoup de cohérence, souvent, avec le POS. La loi SRU incite, par des normes, les communes à établir ce type de document. Elle cherche à mettre en cohérence les différentes politiques publiques menées par une variétés de partenaires autour d'un projet de développement durable commun. C'est un outil de cohésion sur le plan spatial et de cohérence des différentes politiques. Le territoire du SCOT doit être continu et sans enclave. Il présente également une certaine rupture notamment en terme de procédure simplifiée par suppression des formalités , ce qui permet aussi de sécuriser le document sur le plan contentieux. Il repose sur un diagnostic (prévisions démographiques, économiques, variations des besoins). Il présente sur cette base le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui fixe les objectifs de l'urbanisme dans les domaines concernés. Il fixe les orientations générales de gestion de l'espace mais ne comporte pas de carte de destination des sols (pas de zonage). Il détermine les espaces et sites naturels ou urbain à protéger. Les communes vont trouver des marges de manœuvres et des possibilités d'adaptation. En l'absence de SCOT, s'applique un principe d'urbanisation limitée puisque ne peuvent pas être ouverte à l'urbanisation les zones naturelles et les zones d'urbanisation futures. Ce principe s'applique dès l'instant qu'on a une agglomération de 15.000 habitants ou si on est dans un périmètre de 15 Km d'une agglomération de 15.000 habitants. Le principe est assortie d'exceptions : le préfet peut exclure de cette rigueur des communes s'il constate des ruptures géographiques dues à des conditions naturelles. Il peut aussi donner son accord à des extensions limitées après l'avis de la Commission Départementale des Sites et la Chambre d'Agriculture. Ce pouvoir dérogatoire est transféré à l'EPCI chargée du SCOT dès l'instant où le périmètre a été arrêté : ces collectivités se gèrent désormais seules. Il y a des substitutions au SCOT par rapport à cette règle lorsque existe des Schémas d'Aménagements Régionaux d'Outre-mer (le schéma d'aménagement de la Corse et le schéma directeur de l'île de France ont valeur de SCOT). Le SCOT approuvé impose la compatibilité de tous les documents de planification sectorielle : PLH (Programme Local d'Habitat), PDU (Plan de Déplacement Urbain),SDC (Schéma de Développement Commercial), Plan Local d'Urbanisme.. Le dossier formel du SCOT comprend un rapport de présentation et un document d'orientation qui peut être assorti de documents graphiques. Le rapport de présentation expose le diagnostic, analyse l'état initial de l'environnement et présente le projet d'aménagement et de développement durable. Il justifie aussi le respect des normes supérieurs par ce projet et peut préciser les phases de réalisation du SCOT, mais il doit évaluer les impacts prévisibles sur l'environnement et sur l'espace et expliquer ou prendre en compte ces impacts. Le document d'orientation précise le contenu stratégique du SCOT et comporte des graphiques précisant les terrains qui sont dans des espaces ou sites à protéger.

Schéma Directeur : Le schéma directeur (remplacé par le SCOT) est un document de planification urbaine qui fixe les grandes lignes de l'aménagement d'une agglomération et de son hinterland sur le long terme (20 à 25 ans). Document d'orientation, il vise à garantir la cohérence dans l'utilisation des sols et la préservation des équilibres entre espaces naturels et urbanisés. Il est défini par les textes figurant aux articles L.121.10, L.122 et R. 122 du code de l'urbanisme (loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991). Sa mise en œuvre est à l'initiative des communes, ou, dans certains cas de carence, par l'Etat. Le schéma directeur approuvé peut rendre inutile le recours à la procédure des *U.T.N.* en montagne.

SEATM : Service d'Etudes et d'Aménagement du Tourisme en Montagne, regroupé depuis 2005 dans ODIT France, devenu Direction d'Etudes et d'Aménagement du Tourisme en Montagne (p. 235).

Séjour : Prestation comprenant l'hébergement dans un même lieu et pendant plusieurs jours consécutifs. La définition exacte de l'INSEE est la suivante : un séjour est une période d'au moins quatre jours qui est fixe, si l'individu est resté au même endroit, un circuit, si l'individu a changé de lieu sans être resté au même endroit plus de trois jours. Le statistiques du tourisme sont principalement exprimées avec une unité qui est le séjour et non le touriste : un séjour est comptabilisé au moment du franchissement de la frontière pour ce qui est du tourisme international. Chaque séjour se décompose lui-même en séjours détaillés représentés pour les touristes non-résidents par la combinaison d'une commune de séjour et d'un mode d'hébergement, et pour les touristes résidents par les différents pays visités. Un touriste peut donc effectuer plusieurs séjours au cours d'une même année. L'unité de compte de la durée du séjour est la *nuitée*.

Sémantique (adj.) : de la signification, du sens

Sémiosis : Du grec *sèmeion*, signe : relatif à une culture et aux systèmes de signes qu'elle utilise

Sémiologie : Science qui étudie la vie des signes au sein de la vie sociale, le système des signes

Sémiotique : Etude des signes

Sentier de randonnée : Sentier balisé, dont le parcours dure un ou plusieurs jours ; sentier de grande randonnée : itinéraire national, reconnu et balisé par l'Association National de Grande Randonnée, évitant le plus possible les routes goudronnées ; il s'étend sur un long parcours qui peut être suivi pendant plusieurs jours ; sentier de petite randonnée : itinéraire reconnu et balisé, souvent en circuit fermé, dont le parcours ne dépasse pas plusieurs heures.

Shuttle : Voir *navette*.

Signe : Chose perçue qui permet de conclure à l'existence d'une autre chose, à laquelle elle est liée.

Signifiance : Le fait d'avoir du *signifiant*

Signifiant: manifestation matérielle du signe : suite de phénomènes qui constitue le support d'un sens (opposée et liée au signifiée), manifestation matérielle du signe ; ici, image de l'aménagement (produit)

Signifié : D'après Saussure (1906) : contenu du signe, sens ; ici, concept de l'aménagement (origine).

Site inscrit : La loi du 2 mai 1930 dispose qu'il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque un intérêt général. Les effets de l'inscription sont moins contraignants que ceux inhérents au classement : information préalable de l'administration quatre mois avant travaux d'exploitation, interdiction de toute publicité, servitude d'utilité publique, délimitation du site reportée au POS. La demande de permis de construire tient lieu de déclaration de travaux et le permis ne peut être délivré qu'après avis simple de l'architecte des bâtiments de France.

Site classé : La commission départementale des sites, perspectives et paysages prend l'initiative des inscriptions qu'elle juge utile et donne son avis sur les propositions d'inscription qui lui sont soumises après en avoir informé le conseil municipal de la commune intéressée et avoir obtenu son avis. Les effets du classement sont contraignants : entre autre, en sus des effets relatifs au site inscrit, ils impliquent ni destruction ni modification sauf autorisation préalable du ministre, publicité interdite dans une distance de 100 mètres dans le champ de vision, les zones de protection autour du monument rentrent dans le champ des Z.P.P.A.U. depuis la loi de 1983. La décision de classement peut s'accompagner de la mise en demeure à mettre les lieux en conformité avec les prescriptions contenues dans le classement. Aucune servitude ne peut être établie par convention sur un site classé sans l'agrément du ministre

chargé de l'urbanisme. Les travaux d'entretien et de mise en valeur peuvent être subventionnés par l'Etat.

Ski alpin : Descente de pistes de neige préparées, à l'aide de skis et chaussures spéciales. Les pistes comportent une ou plusieurs traces matérialisées dans la neige, selon un fléchage indiquant au skieur le degré de difficulté pour lui assurer des conditions normales de sécurité, conformément à la définition de la Fédération sportive concernée et à la réglementation en vigueur.

Ski de fond : Pratique du ski nordique sur des pistes spécialement tracées, entretenues et fléchées, excluant toute dénivellation trop importante.

S.M.V.M. : Schéma de mise en valeur de la mer. Ces schémas, définis par la Loi Littoral et le décret 1252 du 5 décembre 1986, fixent les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral en déterminant les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants. L'Etat est responsable de son élaboration.

Station touristique : Voir le glossaire des concepts ci-dessus.

Table d'hôte : Lieu ou étape de restauration offert dans un cadre familial, généralement en prolongement de la chambre d'hôte.

Taux d'occupation : nombre de chambres (pour les hôtels) ou d'emplacements (pour les campings) occupés rapporté au nombre de chambres ou d'emplacements offerts à la clientèle de passage et multiplié par 100.

Taxe locale d'équipement : La T.L.E. est une contribution de droit commun affectée au financement des équipements publics. Elle repose sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature (art. 1585- A du Code général des Impôts). L'assiette de la T.L.E. est la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains et les bâtiments qu'il est projeté de construire.Depuis la loi du 26 juillet 1991, cette valeur est déterminée forfaitairement en appliquant à la surface de plancher développée hors œuvre une valeur au mètre carré variable selon la catégorie des immeubles.

Téléphérique : Remontée mécanique constituée d'une cabine portant les voyageurs et se déplaçant sur un ou plusieurs câbles porteurs.

Télésiège : Remontée mécanique constituée de sièges accrochés régulièrement sur un câble sans fin. Les télésièges sont accessibles par des non skieurs.

Téléski : Remontée mécanique permettant aux skieurs, debout sur leurs skis, de gagner un point élevé. Synonyme : *remonte - pente*.

Tente (à armature) : Désignation d'une tente à armature rigide, comprenant différents modèles ; elle est parfois appelée "carrée" ou "familiale".

Terrain de caravanage : Terrain aménagé exclusivement pour le stationnement collectif des caravanes. En France, ces terrains sont classés en deux catégories (la première offrant le plus de confort) par un arrêté préfectoral les autorisant à fonctionner. Outre les caravanes et auto caravanes, ce terrain peut accueillir un maximum de 34 habitations légères de loisirs (voir *H.L.L.*).

Terrain de camping : Terrain d'accueil recevant des tentes, caravanes et auto caravanes. Dans les terrains de camping en France, on distingue 3 catégories de terrains : les *terrains de camping "déclarés*, les *aires naturelles de camping* et les *terrains de camping aménagés*. Depuis le décret n° 84-227, la réglementation applicable au camping et au stationnement des caravanes est regroupée dans un chapitre unique du Code de l'urbanisme (art. R 443-1 à 16). Certains points sont communs aux deux régimes telle l'interdiction des deux activités sur les rivages de la mer, dans les *sites classés, inscrits* ou en instance de classement, dans les champs de visibilité des *monuments historiques classés*, *inscrits* ou en instance de classement, dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (*Z.P.P.A.U.*), dans un rayon de 200 mètres des points de captation d'eau (art. R 443-9). Le stationnement des caravanes et le camping en dehors des terrains aménagés sont libres

sous réserve de l'accord du propriétaire, des dispositions de l'article R 443-9. Le stationnement des caravanes est également interdit dans les bois, forêts, parcs classés par un *POS* comme espaces boisés à conserver. En outre, le camping et le stationnement des caravanes peuvent être interdits par arrêté municipal sur la base des motifs indiqués à l'article R 443-10 (salubrité, sécurité et tranquillité publiques, atteinte aux paysages, aux zones pittoresques, etc.). Ces arrêtés d'interdiction ne peuvent être pris qu'après avis de la commission départementale d'action touristique. Voir également l'article L 146-4 de la loi du 3 janvier 1986 (*loi "littoral"*).

Terrain de camping aménagé : Terrain de camping classé de 1 à 4 étoiles (nombre croissant avec le confort) par un arrêté préfectoral l'autorisant à fonctionner. Contrairement aux aires naturelles de camping et aux terrains de camping déclarés, les terrains aménagés peuvent non seulement recevoir des tentes, caravanes et auto caravanes mais aussi un maximum de 34 habitations légères de loisirs (voir *H.L.L.*).

Terrain de camping "déclaré" : Terrain pouvant fonctionner sans autorisation préfectorale mais faisant l'objet d'une "déclaration" en mairie. La capacité habituelle des terrains déclarés est de 6 abris de camping (dont au maximum 5 caravanes) et de 20 personnes. Dans certains département, ces nombres peuvent être légèrement augmentés par dérogation préfectorale. Par contre, ils sont réduits à 3 abris de camping et 10 personnes dans les "périmètres sensibles".

Thalassothérapie : Usage thérapeutique des bains d'eau de mer chauds et d'algues marines, en association avec l'influence des conditions bioclimatiques créées par les relations existant entre les milieux marins et terrestres environnants.

Thermalisme : Usage thérapeutique des eaux de sources thermales.

Touriste : Tout visiteur dont le séjour dans le pays visité comporte au moins une nuit ou est supérieur à 24 heures. Le motif peut être soit personnel (agrément, visite à de la famille ou à des amis...) soit professionnel (mission, réunion...). Le statistiques du tourisme sont principalement exprimées avec une unité qui est le *séjour* et non le touriste. Un touriste peut effectuer plusieurs séjours au cours d'une même année.

Trekking : Raid pédestre, sous la responsabilité de guides, avec l'accompagnement de porteurs pour le matériel et les vivres.

Unité Touristique Nouvelle : U.T.N. Les articles R 145-1 à 10 détaillent la procédure de création d'unité touristique nouvelle en montagne dans le cadre de la *loi "montagne"*. Voir chapitre 2.

Vacances : Est défini comme "vacances" tout déplacement hors du domicile, d'au moins quatre jours consécutifs (ou plus exactement quatre fois 24 heures comportant au moins quatre nuits à l'extérieur du domicile) pour des raisons autres que : déplacements professionnels ou d'étude (ce qui exclut les classes de neige), séjours de santé dans des maisons spécialisées (sanatorium,...), séjours motivés par la maladie ou le décès d'un proche. Une période de vacances peut être constituée de plusieurs *séjours* s'il y a changement de lieu. Toute période de vacances doit être décomposée en une succession de séjours fixes et de circuits. La somme des durées des séjours est exactement égale à la durée totale des vacances. Par convention, tous les trajets sont affectés au séjour qui les suit, à l'exception du trajet de retour au domicile, affecté au séjour qui le précède (naturellement les trajets doivent durer moins de quatre jours, sinon il s'agit de *circuits*).

Vacancier : Tout touriste voyageant pour motif d'agrément et dont le séjour dans le pays visité comporte au moins 4 nuits consécutives.

Village de gîtes : Gîtes communaux constitués en village de gîtes, c'est-à-dire en groupe important de bâtiments complétés par les collectifs tels que restaurant, jardin d'enfants, salle de réunion, équipement sportif, etc., le plus souvent d'ailleurs réalisés par un promoteur concessionnaire qui s'engage à gérer les installations selon des modalités définies par une convention assortie d'un cahier des charges, passée avec la commune propriétaire du

terrain à laquelle, en fin de contrat, reviennent les constructions (circulaire D.A.R.S. n° C 74-5076). Synonyme : gîtes familiaux.

Village de toile : Village de vacances où les moyens d'hébergement sont constitués de tentes pré aménagées fournies par le prestataire de services.

Village de vacances : Ensemble d'hébergement faisant l'objet d'une exploitation globale de caractère commercial ou non, destiné à assurer des séjours de vacances et de loisirs, selon un prix forfaitaire comportant la fourniture de repas ou de moyens individuels pour les préparer et l'usage d'équipements collectifs permettant des activités de loisirs sportifs et culturels (décret n° 75-1102 du 18 novembre 1975).

Village de vacances à but non lucratif : village de vacances dont les services rendus doivent être strictement réservés aux adhérents et devant disposer au moins des équipements et services spécifiques suivants : fourniture d'eau chaude à proximité des unités d'hébergement dépourvues de sanitaires privées, préparation des menus adaptés à l'âge des enfants et possibilité d'un service de repas différent de celui des adultes, salle de jeux ou aire couverte pour les enfants, distincte de celle du lieu d'animation polyvalent, équipements destinés aux enfants et, notamment pour ceux en bas âge, une biberonnerie et un jardin d'enfant (arrêté du 27 mars 1969).

Village dispersé : Ensemble d'hébergements variés, de services collectifs, d'équipements de loisirs et d'animation, répartis sur une ou plusieurs communes rurales et regroupés dans une structure unique d'organisation et de gestion. Synonyme : village éclaté (expression déconseillée par la Commission ministérielle de terminologie du Tourisme).

Visiteur : Toute personne qui se rend dans un pays autre que celui où elle a son lieu de résidence habituel pour une période n'excédant pas 4 mois et dont le but principal du voyage est autre que d'exercer une activité rémunérée dans le pays même.

Vol affrété : (*Charter*). Affrètement spécifique pour un transport à la demande. Synonyme : vol nolise.

Voucher : Voir *bon d'échange*.

Voyage de stimulation : (*Incentive travel*). Voyage offert par une entreprise commerciale ou tout autre organisme pour récompenser ou stimuler un salarié ou un distributeur (Commsission ministérielle de terminologie du Tourisme).

Week-end : Voir *fin de semaine*

Z.A.D. : Zone d'aménagement différé. Les ZAD (L. et R. 212 - 213 du code de l'urbanisme) permettent aux communes ou à l'Etat de constituer des réserves foncières en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement. Un arrêté du préfet ou un décret en conseil d'Etat (si la commune émet un avis défavorable) délimite un périmètre à l'intérieur duquel une collectivité publique a le droit de se porter acquéreur prioritaire des biens en voie d'aliénation par leurs propriétaires. La ZAD devient opposable aux tiers, après exécution des mesures de publicité légale, pendant 14 ans. Toute aliénation volontaire à titre onéreux d'immeuble bâti ou non, de droits sociaux donnant vocation à la propriété ou à la jouissance d'immeuble ou partie d'immeuble, doit faire l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner (D.I.A.) sous peine de nullité. Ce document est adressé à la mairie de la commune où se situe le bien. Le bénéficiaire du droit de préemption dispose de deux mois pour exercer son droit de préemption.

Z.A.C. : Zones d'aménagement concerté. La ZAC est une procédure qui permet à une collectivité publique d'équiper des terrains en vue de réaliser une opération d'urbanisme (logements, commerces, services, activités touristiques ou autres). Elle définit à la fois des règles d'urbanisme qui traduisent la structure et le contenu du projet, un bilan financier qui précise le financement des équipements publics nécessaires au "besoin" de la zone, des relations contractuelles avec un aménageur public ou privé chargé d'acquérir, d'équiper et de commercialiser les terrains lorsque la collectivité ne réalise pas elle-même l'opération. La collectivité publique est l'initiateur du projet qu'elle réalise en régie directe, par voie de concession avec un Société d'Economie Mixte ou un établissement public, par voie de convention avec un aménageur privé. Dans ce dernier cas seulement elle est dégagée de

sa responsabilité financière. La procédure (articles L.311.1 à 311.6 et R. 311.1 à 311.19 du code de l'urbanisme) est de compétence communale dans les communes ayant un POS approuvé, de compétence de l'Etat dans les autres cas.

Z.P.P.A.U. : Zone de protection du patrimoine architectural et urbain (loi du 7 janvier 1983). Cette procédure associe l'Etat et les communes afin de protéger le patrimoine digne d'intérêt dans les communes dotées ou non de *P.O.S.* La Z.P.P.A.U. assure une meilleure protection du patrimoine historique en l'adaptant aux conditions du site. Dans le cas de monuments historiques, le périmètre défini se substitue au rayon de protection de 500 mètres des abords et sa forme est adaptée à la configuration particulière du lieu. Ce document traduit la volonté de la commune de mettre en valeur son patrimoine selon des dispositions qu'elle arrête d'un commun accord avec l'Etat. Elle fait référence aux lois du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques, du 2 mai 1930 sur les sites, du 7 janvier 1983 sur le transfert des compétences (articles 69 à 72), des décrets 304 et 305 du 25 avril 1984 et de la circulaire 45 du 1er juillet 1985. La décision de sa mise à l'étude incombe aux conseils municipaux et fait l'objet d'une publicité.

Z.P.P.S. : Zones de préemption des périmètres sensibles. Par délibération du Conseil général, avec l'accord des communes ayant un POS rendu public ou de l'Etat pour celles ne disposant pas de POS, le Département peut créer des zones de préemption afin de mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, afin de préserver la qualité du paysage, des sites, des milieux naturels. Si le Département n'exerce pas son droit de préemption, un droit de substitution est ouvert au Conservatoire de l'espace littoral ou à défaut à la commune. Dans ces zones, toute aliénation volontaire, à titre onéreux, est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration d'intention adressée par le propriétaire au président du Conseil général. Le silence des titulaires des droits de préemption et de substitution pendant 3 mois à compter de la réception de cette déclaration vaut renonciation. Les articles L. 142.1, L.142.2 (taxe départementale d'espaces verts) et L.142.3 - R. 142.1 et suivants définissent la procédure à suivre pour créer une zone de préemption.